



**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
в Нижегородской области**

ДОКЛАД

**о деятельности Уполномоченного
по правам человека
в Нижегородской области
в 2019 году**

**г. Нижний Новгород
2020**

ОГЛАВЛЕНИЕ

№№	Содержание	Номер страницы
	Раздел 1	5
1.1	Мнение нижегородцев, как основной ориентир для деятельности регионального Уполномоченного по правам человека	
1.2.	Результаты рассмотрения обращений жителей Нижегородской области	10
	Раздел 2. Реализация прав граждан в Нижегородской области	
2.1.	Защита жилищных и земельных прав	18
2.1.1.	Обеспечение жильем лиц из числа детей-сирот	
2.1.2.	Долевое строительство	26
2.1.3.	Содействие в обеспечении жилыми помещениями во внеочередном порядке граждан, страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний	30
2.1.4.	Доступность жилых помещений	31
2.1.5.	Переселение из аварийного жилого фонда	36
2.1.6.	Капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах	38
2.1.7.	Обращение с твердыми бытовыми отходами	41
2.1.8.	Проблемы защиты прав собственников и правообладателей земельных участков, расположенных вблизи линейных объектов	47
2.2.	Защита прав граждан в социальной сфере	50
2.2.1.	Реализация прав граждан в сфере труда	51
2.2.2.	Реализация права на социальное обеспечение	55
2.2.3.	Меры социальной поддержки	58
2.2.4.	Обеспечение жизнедеятельности инвалидов	62
2.2.5.	Право на охрану здоровья и бесплатную медицинскую помощь	67
2.2.6.	Реализация прав граждан в сфере пенсионного обеспечения	79
2.2.7.	Права в рамках исполнительного производства	85
2.2.8.	Соблюдение прав граждан в сфере миграции	89
2.3.	Права граждан в деятельности правоохранительных органов	95
2.3.1.	Содействие потерпевшим от преступлений	96
2.3.2.	Помощь в защите интересов, затронутых деятельностью органов внутренних дел	98
2.3.3.	Содействие обвиняемым в совершении преступлений	97
2.3.4.	Ежедневное этапирование обвиняемых на должно быть нормой	98
2.3.5.	Нарушение тишины в ночное время	101
2.3.6.	Условия содержания граждан в местах принудительного содержания МВД	102
2.3.7.	Права граждан в учреждениях уголовно-исполнительной системы	104
2.3.8.	Численность обвиняемых и осужденных	106
2.3.9.	Проблемные вопросы в деятельности СИЗО-1	108
2.3.10.	Проблемные вопросы в деятельности СИЗО-2 и СИЗО 3	109
2.3.11.	Планы закрытия Арзамасской воспитательной колонии	110
2.3.12.	Применение к осужденным взысканий	112
2.3.13.	Содействие в реализации осужденными гражданских и социальных прав	113
2.3.14.	О совместном пребывании в колонии осужденных женщин с детьми до трех лет	115
2.3.15.	Трудности с прекращением статуса индивидуального предпринимателя	117
2.3.16.	Вопросы условно-досрочного освобождения	117
2.3.17.	Содействие защите прав в судебной стадии уголовного процесса	118
2.3.18.	Медицинская помощь обвиняемым и осужденным	125
2.3.19.	Освобождение осужденных по тяжелому заболеванию	129
3.1.	Раздел 3. Правовое просвещение граждан: ставка на проектные технологии и общественную инициативу	132

3.2.	Уполномоченный-инициатор общественного контроля по обеспечению и защите прав граждан	139
3.3.	Общественно-государственная правовая поддержка жителей области	142
3.4.	Недобросовестные юристы – новый вызов правозащитным институтам	149
3.5.	Профессионализм и активная жизненная позиция – залог эффективности Экспертного совета при Уполномоченном	155
	Раздел 4. Рекомендации Уполномоченного	158
	Раздел 5. Отчет о расходовании средств, предусмотренных в областном бюджете на 2019 г. на финансирование деятельности Уполномоченного по правам человека в Нижегородской области	163
	Приложения к докладу о деятельности Уполномоченного по правам человека в Нижегородской области в 2019 г.	165



Уважаемые коллеги!

Вашему вниманию представляем традиционный ежегодный доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Нижегородской области. Важно отметить, что это не только отчет о нашей работе, но и большое желание донести до вас истории судеб тысяч нижегородцев, попавших в беду и обратившихся в поисках справедливости в государственный правозащитный институт. К счастью, большинство историй имеет позитивный финал. Благодаря участию нас всех в их разрешении удалось добиться соблюдения прав и законных интересов граждан. Безусловно, положительный итог – всегда результат сотрудничества Уполномоченного по правам человека в Нижегородской области с органами исполнительной власти, контрольно-надзорными и правоохранительными органами, депутатским корпусом, общественными и религиозными организациями. Искренняя благодарность всем вам за эффективную помощь нашим заявителям и постоянную готовность к диалогу.

Гораздо меньше случаев, когда по объективным причинам помочь обратившимся не удастся. Но это является поводом для поиска новых нестандартных решений, работы над совершенствованием законодательства и его правоприменением. По-другому сейчас нельзя – мы все находимся в гуще событий, живем динамичной жизнью региона в темпе, который задает необходимость достижения целей Национальных проектов Российской Федерации и выполнения стратегических задач по развитию Нижегородской области.

В минувшем 2019 г. Уполномоченный по правам человека в Нижегородской области поддержал ряд гражданских инициатив по реализации на территории Нижегородской области масштабных правозащитных проектов. Это дало уникальную возможность установить «обратную связь» с жителями региона, лучше понять их нужды и чаяния, определить перспективные направления деятельности, чтобы оправдать ожидания нижегородцев.

Полученный опыт и приобретенные компетенции позволяют в 2020 г., знаменательном юбилее Победы в Великой Отечественной войне, уверенно говорить о том, что служение людям, защита их прав и свобод являются смыслом и сутью деятельности института Уполномоченного по правам человека в Нижегородской области.

С уважением,

*Уполномоченный по правам человека
в Нижегородской области*

Н.Т. Отделкина

РАЗДЕЛ 1

1.1. Мнение нижегородцев, как основной ориентир для деятельности регионального Уполномоченного по правам человека

В ежегодном докладе Уполномоченного по правам человека в Нижегородской области (далее – Уполномоченный) традиционно не только подводятся итоги проделанной работы, но дается анализ состояния защищённости прав человека в Нижегородской области; определяются задачи на предстоящий год в соответствии с вектором развития государства и общества в рамках Национальных проектов, Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию и Стратегии развития Нижегородской области.

2019 г. стал уникальным для деятельности Уполномоченного в связи с реализацией регионального правозащитного проекта «Развитие общественно-государственного партнерства как эффективного инструмента правовой поддержки и просвещения малоимущих и социально незащищенных граждан Нижегородской области» (далее – Проект). У Уполномоченного появилась еще одна возможность установить полноценную обратную связь с жителями региона, лучше понять их проблемы и ожидания, совместно с общественными организациями оказать реальную правовую и социальную помощь тем жителям, которые в ней нуждаются.

Хотя Проект является лишь одним из элементов многогранной работы Уполномоченного, стоит отметить, что сама возможность проектной деятельности стала оценкой эффективности правозащитной работы последних лет. С 2016 г. в адрес Уполномоченного поступило более 14 тысяч обращений. Число их ежегодно растет и по итогам 2019 г. впервые превысило 5 тысяч (5199). Несмотря на серьезное увеличение нагрузки, уровень удовлетворенности граждан стабильно находится на высоком уровне – ежегодно в 65-70% случаях обращений удается восстановить права обратившихся либо дать качественные разъяснения действующего законодательства.

Чтобы добиться результативности, потребовалось изменить подход к работе и перейти от опоры на собственные силы к созданию системы межведомственного взаимодействия и общественной поддержки. За последние годы подписано и в настоящее время действуют 22 соглашения о сотрудничестве, что обеспечивает уверенную работу в различных сферах

правозащитной деятельности. Это позволяет говорить об Уполномоченном как надежном партнере для государственных органов и институтов гражданского общества и социально-активных граждан.

Приобретен опыт организации масштабных и разноплановых акций по правовой поддержке граждан. Например, «Правовой Марафон для пожилых» и «Единый урок прав человека» стали уже традиционными для региона и ежегодно втягивают в свою орбиту десятки и сотни тысяч жителей области. Только в 2019 г. в рамках регионального этапа «Единого урока», организованного под эгидой Уполномоченного, было проведено 1,7 тысяч правозащитных мероприятий с охватом свыше 100 тысяч человек.

Уполномоченный принял участие в реализации 4 федеральных и 2 региональных грантовых проектов. В современных условиях проектная деятельность открывает массу возможностей: на сегодняшний день подписаны соглашения с различными общественными организациями об участии Уполномоченного в 2020 г. в реализации 4-х проектов по линии Грантового фонда Президента Российской Федерации.

Залогом успешной реализации проекта с обширной географией стало создание работоспособного института общественных помощников Уполномоченного и Уполномоченного по правам ребенка в муниципальных образованиях Нижегородской области. В основном общественные помощники подобраны из числа наиболее активных граждан, обладающих большим жизненным опытом, знанием проблем населения, имеющих практику правозащитной работы, умеющих разрешать жизненные социальные и бытовые ситуации. Именно общественные помощники Уполномоченных на сегодняшний момент стали первичным правозащитным звеном, а наиболее активные из них – координаторами Проекта в пилотных муниципалитетах.

Стоит отметить, что Проект не был бы так заметен в регионе, если бы не постоянный поиск Уполномоченным современных форм работы с заявителями и новых способов разрешения правозащитных ситуаций. В последние годы значительно возросло число выездных приемов граждан, в т.ч. в сельские поселения, совместных приемов с различными должностными лицами и членами Экспертного совета при Уполномоченном, коллегиальных выездов к наиболее проблемным заявителям. В своей повседневной деятельности аппарат Уполномоченного начал активно использовать элементы общественного контроля и дистанционные консультации в режиме он-лайн.

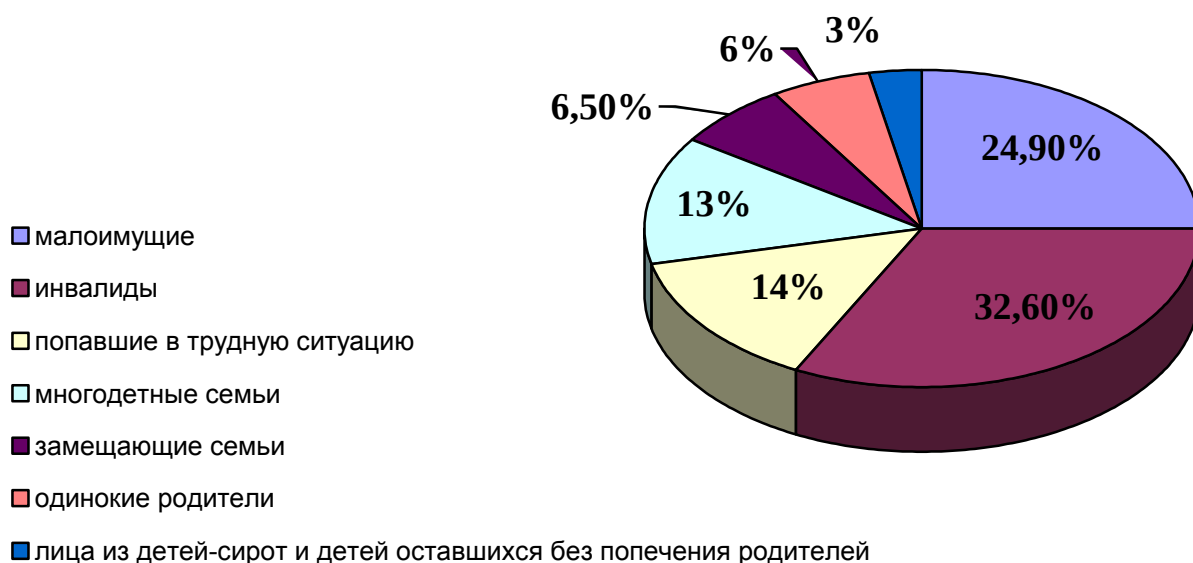
Таким образом, последние четыре года работы, заложили прочную основу для того, чтобы мероприятия проекта «Развитие общественно-

государственного партнерства как эффективного инструмента правовой поддержки и просвещения малоимущих и социально незащищенных граждан» были осуществлены в полном объеме, с достижением запланированных результатов, полезны для жителей области.

Реализация Проекта предполагала анкетирование обычных граждан, не обладающих профессиональными знаниями, умениями, навыками в системе правовых отношений и юриспруденции, как имеющими, так и не имеющими опыт обращения за юридической консультацией в соответствующие организации. Опрос граждан проводился с целью выявления качества предоставляемой правовой помощи, степени значимости жизненно-важных вопросов, требующих разъяснения и получения населением правовой поддержки.

В опросе принимало участие 1500 представителей целевой группы проекта, которые относились разным категориям граждан (диаграмма 1).

Диаграмма 1

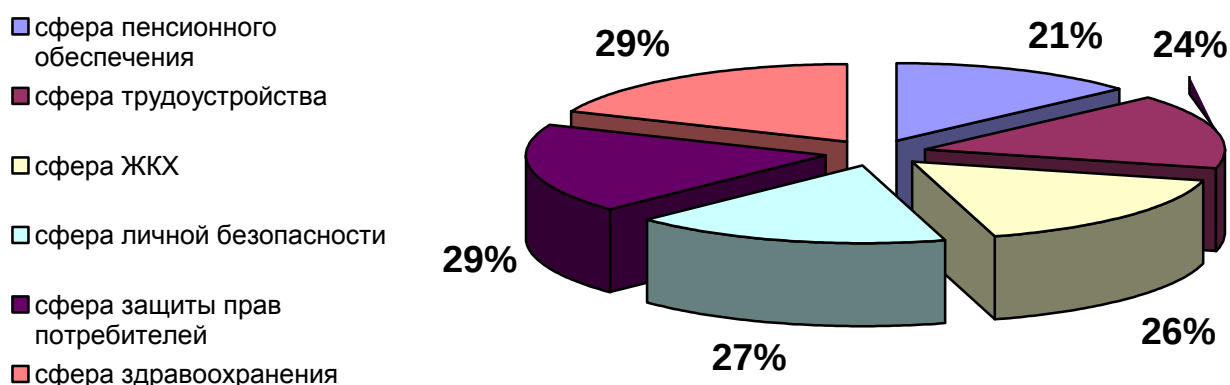


Это основные категории граждан, которые являются получателями господдержки и чаще остальных обращаются за защитой и восстановлением своих прав. По данным опроса, 85% респондентов регулярно (чаще, чем раз в год) нуждаются в консультациях по правовым вопросам, в т.ч. каждый пятый опрошенный (20,9%) испытывает потребность в правовой поддержке более 1 раз в квартал.

Уверенно знают свои права только 43,5% населения, затрудняются с ответом 44,5%, а 12% опрошенных вообще не знают своих прав. Однако контрольные вопросы позволяют говорить о том, что 70% из них ощущают недостаток правовых знаний. Участие таких групп населения в мониторинге

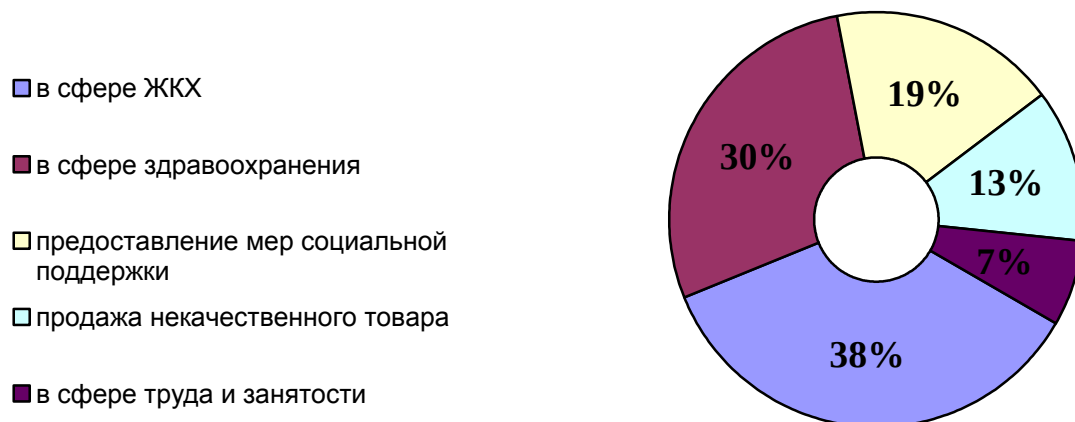
позволяет определить не только уровень потребности граждан в правовой поддержке, но и выявить спектр проблем, приоритетных для решения. Наиболее низкий показатель осведомленности указан в сфере пенсионного обеспечения (21% от опрошенных осведомлен), следом респонденты указывают сферу трудоустройства населения (24%) и ЖКХ (26%). Приблизительно одинаковые показатели в сферах личной безопасности (27%), здравоохранения (29%) и защиты прав потребителей (29%) (Диаграмма 2).

Диаграмма 2



Однако, это именно те социально-правовые позиции, где, по мнению опрошенных, чаще всего наблюдается нарушение прав граждан. В соответствии с полученными данными ими являются нарушения в сфере ЖКХ (38%); при оказании медицинских услуг (30%) и предоставлении мер социальной поддержки (19%); продажа некачественного товара, обмен или возврат (13%); в сфере труда и занятости (7%).

Диаграмма 3

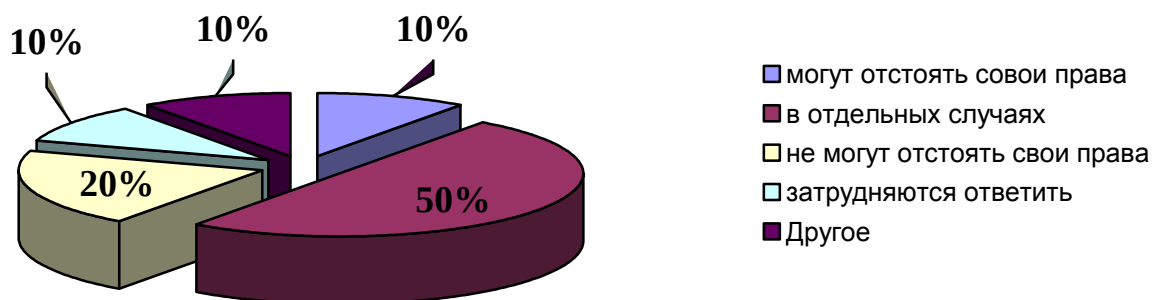


Правовое просвещение является одним из актуальных направлений деятельности, которое позволяет восполнить пробелы правовых знаний

у граждан и более уверенно ориентироваться в пространстве правовых отношений.

Судя по данным мониторинга, только 10% из числа опрошенных респондентов уверены в том, что человек способен самостоятельно отстоять свои права; 50% полагают, что это возможно лишь в отдельных случаях. Каждый пятый (20%) уверен в невозможности обычному человеку сделать это самому. Еще столько же затруднились ответить.

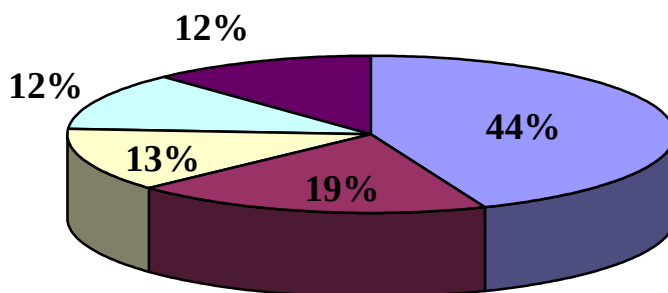
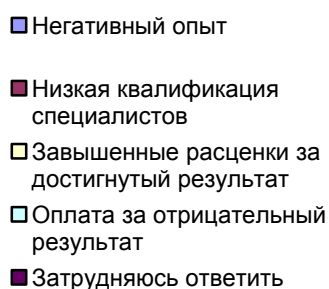
Диаграмма 4



Таким образом, следует отметить с одной стороны, необходимость ликвидации правовой безграмотности; с другой стороны – весьма зыбкую уверенность людей в благополучном исходе решения проблемных ситуаций, связанных с правовой поддержкой.

Стремление решить вопросы защиты своих прав толкает жителей Нижегородской области на самостоятельный поиск правовой информации что, зачастую приводит людей в коммерческие организации, оказывающие юридические услуги низкого качества и завышенной стоимости. Так, в Нижегородской области 44% опрошенных участников проекта имеют негативный опыт обращения в коммерческие юридические фирмы. При этом 19% респондентов отметили низкую квалификацию специалистов, 13% - завышенные расценки за достигнутый результат, 12% - оплату за отрицательный результат.

Диаграмма 5



Качество оказания юридических услуг населению¹ стало одной из проблем, к решению которых Уполномоченный уже подключился. В феврале текущего года прошло тематическое заседание экспертного совета Уполномоченного.

Кроме того, судя по данным социологических опросов, мы наблюдаем активную заинтересованность населения в развитии системы правового просвещения и защиты прав граждан Нижегородской области, использовании новых форматов взаимодействия, показавших свою эффективность за период действия проекта.

В этой связи основными векторами деятельности Уполномоченного в 2020 г. должны стать:

- Восстановление нарушенных прав и свобод – исправление допущенной по отношению к человеку несправедливости и восстановление нарушенных государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами и государственными служащими прав и свобод человека и гражданина;
- Посредничество – предложение сторонам взаимно удовлетворяющего решения проблемы;
- Правотворчество – совершенствование законодательства о правах и свободах человека и гражданина и приведение его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права;
- Информационное просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.
- Осуществление независимого контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, государственными служащими;
- Консультирование и информирование указанных органов о положении дел с соблюдением прав и свобод граждан;
- Координационно-организационное согласование действий различных органов по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Нижегородской области.

1.2. Результаты рассмотрения обращений жителей Нижегородской области

Рассмотрение обращений граждан и восстановление их нарушенных прав является основой деятельности Уполномоченного. В соответствии со ст. 17 Закона Нижегородской области от 09.01.2004 № 3-3 «Об

¹ Подробнее – в разделе «Недобросовестные юристы – новый вызов правозащитным институтам»

Уполномоченном по правам человека в Нижегородской области» к рассмотрению Уполномоченным подлежат обращения граждан Российской Федерации, иностранных граждан, в том числе беженцев, лиц без гражданства, находящихся на территории Нижегородской области, на решения, действия (бездействие) органов государственной власти Нижегородской области, органов местного самоуправления, муниципальных органов и их должностных лиц при условии, если ранее гражданин не обжаловал эти решения, действия (бездействие) в судебном порядке.

Результаты проведенного мониторинга обращений к Уполномоченному за последние четыре года отражены в таблицах, графиках и диаграммах.

Таблица 1

Динамика обращений граждан к Уполномоченному по правам человека в Нижегородской области за 2016-2019 гг.

Количество обращений (письменных, устных, обращений по телефону, полученных иным способом) за 4 года

Вид обращения	2016 год		2017 год		2018 год		2019 год	
	Количество	Процент от общего количества	Количество	Процент от общего количества	Количество	Процент от общего количества	Количество	Процент от общего количества
Письменные обращения	1763	58,3%	1813	56,7%	1976	56,3%	1827	35,1%
Личные приемы	355	11,7%	480	15,0%	582	11,0%	576	11,1%
Обращения по телефону	906	30,0%	905	28,3%	950	27,1%	1296	24,9%
Обращения, полученные в 2019 г. в рамках проекта «Развитие общественно-государственного партнерства как эффективного инструмента правовой поддержки и просвещения малоимущих и социально незащищенных граждан Нижегородской области»	-	-	-	-	-	-	1500	28,9%
ИТОГО	3024		3198		3510		5199	

Всего в 2016-2019 гг. за содействием в реализации и защите своих прав и свобод в адрес Уполномоченного поступило 14931 обращение.

Диаграмма 6

В 2019 году к Уполномоченному поступило 5199 обращений

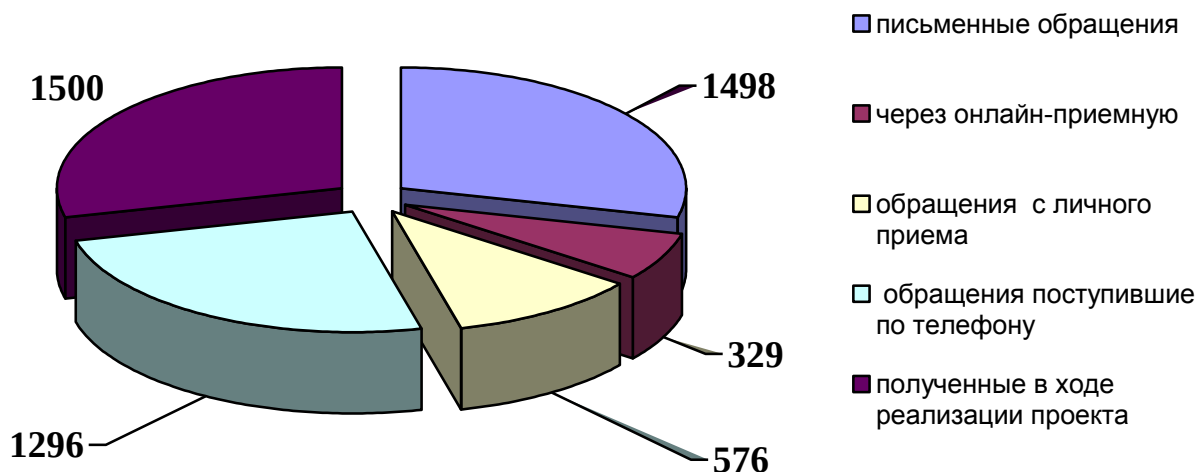


Диаграмма 7

Результаты рассмотрения письменных и устных обращений в 2019 г.



Положительно был решён вопрос в 793 случаях (653 – в 2018 г.).

Личные приёмы граждан:

Всего в аппарате Уполномоченного по правам человека в Нижегородской области в 2019 г. было проведено **304** личных приёма граждан, **13** совместных приёмов с органами власти и общественными организациями, в том числе в местах лишения свободы – 2. На личный приём к Уполномоченному и сотрудникам аппарата в 2019 г. обратились

576 человек или 24,0 % от общего количества обращений. В сравнении с 2016 г. количество граждан, обратившихся на личный приём, увеличилось на 221 или 62,3%. В результате приёма граждан дано 348 разъяснений о возможных вариантах защиты своих прав – 348, продолжена работа по 228 обращениям.

Обращения граждан по телефону:

В 2019 г. в аппарат Уполномоченного по телефону поступило 1296 обращений, что составляет 24,9 % от общего количества обращений (5199). В сравнении с 2016 г. количество таких обращений увеличилось на 43,0%.

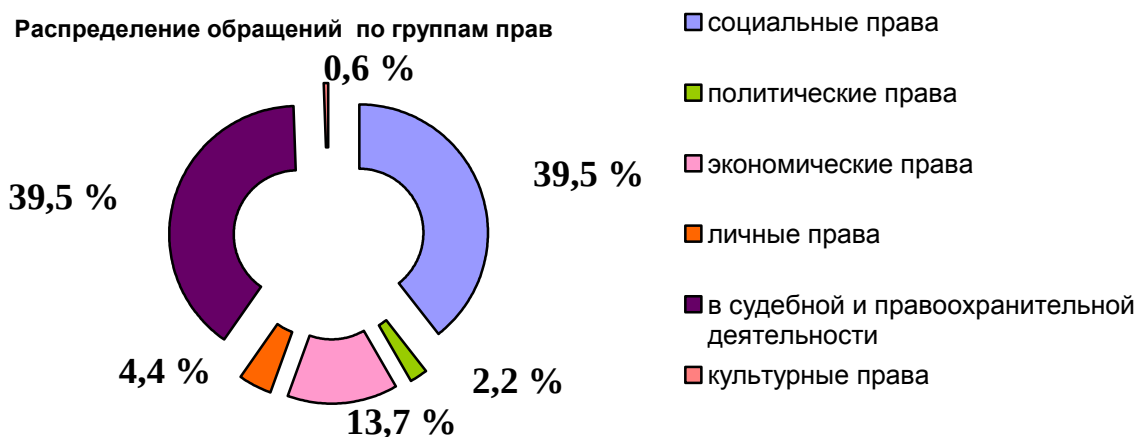
По результатам приёма звонков от граждан сотрудниками аппарата Уполномоченного:

- даны разъяснения на поставленные вопросы – 997;
- даны разъяснения о возможных вариантах защиты своих прав – 78;
- предложено подготовить письменное обращение – 179;
- записано на личный приём – 42.

При сравнении полученных обращений по форме подачи видно, что наибольшее число устных обращений поступило от пенсионеров. Это объясняется тем, что данная категория заявителей не всегда может написать обращение самостоятельно, кроме того граждане преклонного возраста не всегда владеют навыками работы в информационно-коммуникационной среде для подачи обращения в электронном виде.

Распределение обращений² по группам конституционных прав показало, что, наибольшую долю составляют обращения о нарушении социальных прав (39,5%) и прав в судебной и правоохранительной деятельности (39,5%), далее следуют экономические права (13,7%), личные права (4,4%), политические (2,2%) и культурные права (0,6%).

Диаграмма 8



² от общего числа поступивших письменных, устных обращений.

Таблица 2

ОСНОВНЫЕ ГРУППЫ ПРАВ					
Социальные права (950 обращений)	Права в судебной и правоохранительной деятельности (950 обращений)	Экономические права (330 обращений)	Личные права (106 обращений)	Политические права (52 обращения)	Культурные права (15 обращений)
↓ Право на жилье (304 или 32,0%)	↓ Права по уголовным делам и делам об административных правонарушениях (325 или 34,2%)	↓ Право на землю (144 или 43,6%)	↓ Право на гражданство, обеспечение миграционных прав, право на свободное перемещение (65 или 61,3%)	↓ Право на обращение в органы власти (51 или 98,1%)	↓ Право на образование (15 или 100,0%)
Право на социальное обеспечение (215 или 22,6%)	Права в местах принудительного содержания (319 или 33,6%)	Право на труд (98 или 29,7%)	Право на жизнь, достоинство, неприкосновенность (39 или 36,8%)	Право на объединение, проведение публичных мероприятий (1 или 1,9%)	Право на пользование родным языком, право на свободу творчества. Преподавания, участия в культурной жизни (0,0%)
Право на надлежащее жилищно-коммунальное обслуживание (173 или 18,2%)	Права в деятельности правоохранительных органов (215 или 22,6%)	Право на собственность (61 или 18,5%)	Право на определение национальной принадлежности и, свободы вероисповедания, свободы мысли и слова, права на информацию и др. (2 или 1,9%)	Право на доступ к государственной службе и осуществление местного самоуправления (0,0%)	
Право на медицинское обслуживание (118 или 12,4%)	Права по гражданскому и административному производству (91 или 9,6%)	Защита прав потребителей услуг (18 или 5,5%)		Избирательные права (0,0%)	
Защита семьи, материнства и детства (48 или 5,1%)		Права в градостроительстве (6 или 1,8%)			
Благоустройство (68 или 7,6%)		Право на занятие предпринимательской деятельностью (3 или 0,9%)			
Право на благоприятную окружающую среду (14 или 1,5%)					
Бесплатная юридическая помощь (10 или 7,2%)					

В структуре группы **социальных прав** большую часть составляют обращения по жилищным вопросам (32,0%) и по вопросам социального обеспечения (22,6%).

По вопросам судебной и правоохранительной деятельности наибольшее число обращений по уголовным делам и делам об административных правонарушениях (34,2% в 2019 г., 35,7% в 2018 г.).

Увеличилось общее количество обращений по защите **экономических прав** (с 227 в 2018 г. до 330 в 2019 г.). Большая часть в данной сфере составляет тематика прав на землю (144 обращения или 43,6%). Более чем в три раза увеличилось количество обращений в сфере прав на собственность (с 5,7% до 18,5%).

Из поступивших к Уполномоченному обращений, наибольшая часть затрагивает вопросы, относящиеся к компетенции **органов местного самоуправления**. Такой показатель обусловлен, прежде всего, количеством устных обращений к общественным помощникам Уполномоченного по вопросам деятельности органов власти в муниципальных образованиях. Необходимо отметить, что большую часть из них удастся разрешить на месте. Чаще всего в этих обращениях затрагивались проблемы реализации права на жилище, образование, социальное обеспечение, а также в сфере частной собственности, ЖКХ и экологии.

Доля обращений по вопросам, относящимся к компетенции **федеральных органов**, составляет чуть меньше 45%, из них наибольшая часть – по проблемам защиты гражданских (личных) прав (нарушения в уголовно-процессуальной сфере, неисполнение решений судов, пенсионное обеспечение и т. п.).

Обращения по компетенции **органов государственной власти Нижегородской области** касались в основном вопросов социально-экономического характера (социальное обслуживание и обеспечение по возрасту и инвалидности, переселение из аварийного жилья, охрана здоровья и медицинская помощь).

Увеличилось количество обращений по вопросам, относящимся к компетенции министерства здравоохранения Нижегородской области. Проблемы лекарственного обеспечения льготных категорий граждан и предоставления квалифицированной медицинской помощи остаются в числе приоритетных и наиболее острых.

Не снижается интерес граждан к вопросам предоставления социальных гарантий. Жители стали активнее обращаться за содействием в оказании материальной помощи, а также с просьбами проверить правильность

выплачиваемых компенсаций на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.

По-прежнему много обращений по жилищно-коммунальному обслуживанию и благоустройству. Это, прежде всего, вопросы качества предоставления коммунальных услуг потребителям, их оплаты, а также вопросы контроля за деятельностью управляющих компаний.

Полученные коллективные обращения, как правило, свидетельствуют о наличии системных проблем, затрагивающих интересы значительного числа граждан. Среди всех коллективных обращений, поступивших к Уполномоченному в 2019 г. (29), сохранилась тенденция прошедших периодов: по-прежнему лидируют обращения о нарушениях права на жилище (получение жилья, переселение из аварийного, услуги ЖКХ) и права частной собственности – (доляшки, земельные вопросы).

Отработано 1500 обращений жителей 6 муниципальных образований Нижегородской области в рамках реализации масштабного правозащитного проекта «Развитие общественно-государственного партнерства как эффективного инструмента правовой поддержки и просвещения малоимущих и социально незащищенных граждан Нижегородской области».

Мониторинг обращений в разрезе муниципальных образований Нижегородской области определялся показателем количества обращений граждан на 10 тысяч населения (далее – индекс) в определенном муниципальном образовании. Расчет индекса обращений по муниципальным образованиям представлен в таблице³.

<i>Наименование муниципального образования (на 01.01.2019)</i>	<i>Численность населения На 01.01.2019</i>	<i>Количество обращений (письменных и устных)</i>	<i>Количество обращений (письменных и устных) на 10 тысяч населения</i>
Нижегородская область	3214623	2403	7,48
муниципальные районы:			
Ардатовский	22869	23	10,06
Арзамасский	40890	23	5,62
Балахнинский	75851	45	5,93
Богородский	70549	38	5,39
Большеболдинский	10874	2	1,84
Большемурашкинский	9491	3	3,16
Бутурлинский	13387	6	4,48
Вадский	13978	6	4,29
Варнавинский	12027	7	5,82
Вачский	17350	16	9,22
Ветлужский	14488	4	2,76
Вознесенский	15072	6	3,98

³ использованы данные о численности постоянного населения по муниципальным образованиям на 01.01.2019 с сайта Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Нижегородской области.

Воротынский	18025	9	4,99
Воскресенский	19459	8	4,11
Гагинский	10781	7	6,49
Городецкий	86059	36	4,18
Дальнеконстантиновский	20676	12	5,80
Володарский	57954	13	2,24
Дивеевский	15160	8	5,28
Княгининский	11350	5	4,41
Ковернинский	18297	10	5,47
Краснобаковский	21435	4	1,87
Краснооктябрьский	9431	3	3,18
Кстовский	124071	63	5,08
Лукояновский	29078	10	3,44
Лысковский	37849	17	4,49
Павловский	93162	46	4,94
Пильнинский	19293	6	3,11
Починковский	27928	19	6,80
Сергачский	27769	28	10,08
Сеченовский	13978	5	3,58
Сосновский	17763	7	3,94
Спасский	9225	2	2,17
Тонкинский	7640	3	3,93
Тоншаевский	18572	56	30,15
Уренский	28204	34	12,06
Шарангский	11608	1	0,86
Шатковский	23284	14	6,01
<i>городские округа:</i>			
город Нижний Новгород	1261823	1208	9,57
город Арзамас	103930	56	5,39
город Саров (ЗАТО)	95469	12	1,26
город Бор	119383	144	12,06
город Выкса	81654	92	11,27
город Дзержинск	239419	177	7,39
город Кулебаки	47619	7	1,47
Навашинский	21944	13	5,92
город Первомайск	18125	7	3,86
Перевозский	15620	5	3,20
Семеновский	46946	27	5,75
Сокольский	12834	4	3,12
город Чкаловск	19695	24	12,19
город Шахунья	35285	22	6,23

Из таблицы видно, что если по числу поступивших к Уполномоченному обращений в десятку муниципальных образований с наибольшим количеством входят: г.о.г. Нижний Новгород, г.о.г. Дзержинск, г.о.г. Бор, Кстовский, Балахнинский, Павловский муниципальные районы, то по индексу обращений лидируют: Ардатовский, Вачский, Сергачский, Тоншаевский, Уренский, г. Чкаловск.

10 муниципальных образований имеют показатель индекса обращений больше, чем средний показатель по области (7,48).

В десятке муниципальных образований, имеющих высокие показатели обращений, как в сегменте общего количества обращений, так и в количестве обращений на 10 тыс. населения, находятся город Чкаловск, г.о.г.Бор и г.о.г.Выкса.

Одновременно с этим, нельзя говорить, что в этих районах права нарушаются чаще, чем в других. Это объясняется тем, что активно с жителями работают общественные помощники Уполномоченного; возросло число выездных приемов граждан, в т.ч. в сельские поселения, совместных приемов с различными должностными лицами и членами Экспертного совета при Уполномоченном, активно использовались дистанционные консультации в режиме он-лайн. Осуществлены выезды специалистов аппарата в исправительные колонии с целью проведения приемов осужденных лиц (ИК-2, ИК-5 в г.Н.Новгороде, ИК в р.п.Ардатов, г.о.г.Бор, Тоншаевском и других районах). Именно этими обстоятельствами и вызвано большое количество обращений.

РАЗДЕЛ 2. Реализация прав граждан в Нижегородской области

2.1.Защита жилищных и земельных прав

2.1.1. Обеспечение жильем лиц из числа детей-сирот

За последние годы Уполномоченным уделялось особое внимание проблеме обеспечения жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее – дети-сироты и лица из их числа), так как данная тема является одной из наиболее актуальных в поступающих обращениях граждан. В связи с этим на протяжении 2016-2019 гг. Уполномоченным совместно с Уполномоченным по правам ребенка в Нижегородской области, министерством внутренней, региональной и муниципальной политики Нижегородской области проводился мониторинг обеспечения и защиты прав детей-сирот и лиц из их числа на проживание в закрепленном муниципальном жилье в муниципальных районах и городских округах Нижегородской области (далее – Мониторинг).

По результатам Мониторинга выявлено, что в органах местного самоуправления Нижегородской области отсутствовал единообразный подход к формированию списка детей-сирот и лиц из их числа, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями. В отдельных муниципальных образованиях были разработаны и приняты нормативно-правовые акты,

регулирующие данные вопросы. Но, к сожалению, в большинстве муниципалитетов нормативно-правовая база по указанным вопросам отсутствовала.

На практике сложилась система закрепления жилья за детьми-сиротами и лицами из их числа без учета нормы предоставления жилого помещения и нормы постановки на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий, а также непригодного для проживания жилого помещения.

За многими детьми-сиротами и лицами из их числа были закреплены дома или квартиры родителей, однако механизм контроля и обеспечения сохранности этих домов и квартир до конца не был разработан. По этой причине некоторые дома, квартиры, пока ребенок находится в детском доме, проходили в аварийное состояние, становились непригодными для проживания.

Результаты Мониторинга рассматривались на межведомственном совещании прокуратуры по вопросу исполнения законодательства в сфере защиты жилищных прав детей-сирот и лиц из их числа. По итогам данного совещания органам исполнительной власти Нижегородской области были даны соответствующие поручения.

В 2019 г. был проведен повторный мониторинг защиты жилищных прав лиц из числа детей-сирот и лиц из их числа (далее – повторный Мониторинг).

При проведении повторного Мониторинга были проанализированы изменения нормативно-правовой базы в рассматриваемой сфере. Так, с 01.01.2019 в Федеральный закон от 21.12.1996 №159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – ФЗ № 159) внесены изменения в части осуществления контроля органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации за использованием и сохранностью жилых помещений нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых являются дети-сироты и лица из их числа, за обеспечением надлежащего санитарного и технического состояния жилых помещений, а также за распоряжением ими.

В целях приведения законодательства Нижегородской области в соответствие с федеральным законодательством в ст.5 Закона Нижегородской области от 10.12.2004 № 147-З «О мерах социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Закон НО № 147-З) также были внесены соответствующие изменения.

Кроме этого, принято постановление Нижегородской области от 27.09.2019 № 693, которым утвержден Порядок осуществления контроля за использованием жилых помещений и (или) распоряжением жилыми помещениями, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых являются дети-сироты и лица из их числа, обеспечением надлежащего санитарного и технического состояния этих жилых помещений.

Для анализа ситуации в рассматриваемой сфере Уполномоченные использовали несколько источников получения информации, а именно:

- от профильных министерств (министерства социальной политики Нижегородской области, министерства образования, науки и молодежной политики Нижегородской области, министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Нижегородской области, министерства здравоохранения Нижегородской области);

- от администраций муниципальных районов и городских округов Нижегородской области.

Основные итоги данной части мониторинга показаны в таблицах

Таблица 4

№ п/п	Отчетная дата	Число детей-сирот, за которыми закреплено жилое помещение	Число лиц из числа детей-сирот
1.	на 01.01.2018	3748	426
2.	на 01.01.2019	3774	440
3.	на 01.07.2019	3620	424

Таблица 5

№ п/п	Отчетная дата	Количество жилых помещений, которые закреплены за:	
		детьми – сиротами	лицами из числа детей-сирот
1.	на 01.01.2018	3057	307
2.	на 01.01.2019	3115	317
3.	на 01.07.2019	3013	282

Таблица № 6

№ п/п	Отчетная дата	Количество жилых помещений, которые признаны непригодными для проживания, закрепленных за:	
		детьми – сиротами	лицами из числа детей-сирот
1.	на 01.01.2018	62	65
2.	на 01.01.2019	64	78
3.	на 01.07.2019	58	66

Анализируя представленные количественные показатели, можно отметить, что общее число детей-сирот и лиц из их числа за 1,5 года снизилось незначительно (на 3,1%). В тоже время отмечено снижение на 25,4% количества закрепленного жилья за данными лицами, а удельный

вес жилых помещений, которые признаны непригодными для проживания, напротив, увеличился с 2,9% до 3,7%.

К сожалению, на фоне снижения количества отремонтированных жилищных помещений жилья не снижается количество жилых помещений, требующих ремонта перед тем, как в них заселятся лица из числа детей-сирот (данные отражены в таблице 4).

Таблица № 7

№ п/п	Отчетная дата	Количество жилых помещений, в которых требуется проведение ремонта, закрепленных за:	
		детьми – сиротами	лицами из числа детей-сирот
1.	на 01.01.2018	215	38
2.	на 01.01.2019	210	44
3.	на 01.07.2019	207	44

На 63,2% снизилось количество отремонтированных жилых помещений, закрепленных за детьми-сиротами и лицами из их числа (сведения отражены в таблице 5).

Таблица № 8

№ п/п	Отчетная дата	Количество жилых помещений, которые отремонтированы и закреплены за:	
		детьми – сиротами	лицами из числа детей-сирот
1.	на 01.01.2018	33	35
2.	на 01.01.2019	40	32
3.	на 01.07.2019	16	9

В отдельных муниципалитетах из года в год количество жилья, которое требует проведения ремонта, не меняется, но при этом количество отремонтированного жилья равно нулю (г.о.г.Арзамас, Перевозский и Большемурашкинский муниципальные районы), в Дальнеконстантиновском районе за 2018 г. 3 помещения требовали проведения ремонта, отремонтировано – 0, за первую половину 2019 г. требуют проведения ремонта уже 5 жилых помещений, отремонтировано – 1. Зачастую, причинами того, что жилые помещения невозможно отремонтировать, является не только недостаток финансовых средств, но и право собственности на жилое помещение иных лиц, в этом случае необходимо согласие остальных собственников на проведение ремонта и финансовые вложения на проведение ремонта соизмеримо их доле в праве собственности.

Всего, согласно сведениям органов местного самоуправления, за 2018 г. отремонтировано 38 жилых помещений, за первое полугодие 2019 г. – 12 жилых помещений.

Еще один актуальный аспект данной темы – проблема оплаты жилого помещения и коммунальных услуг (далее – ЖКУ).

Сведения органов местного самоуправления по количеству жилых помещений, закрепленных за детьми-сиротами, за которыми числится долг по оплате ЖКУ, отражены в таблицах 6-8.

Таблица № 9

Дата	Количество жилых помещений, закрепленных за детьми-сиротами, за которыми есть долг по оплате ЖКУ, в том числе:						
	Итого	Ребенок зарегистрирован один	%	Лицевые счета разделены	%	Лицевые счета не разделены	%
на 01.01.2018	754	31	4,1	42	5,6	680	90,2
на 01.01.2019	740	25	3,4	55	7,4	624	84,3
на 01.01.2019	730	31	4,2	70	9,6	604	82,7

Таблица № 10

Дата	Долг по оплате ЖКУ в жилых помещениях, закрепленных за детьми-сиротами (руб.), в том числе:	
	Всего	непосредственно за детьми-сиротами
на 01.01.2018	37 389 032	1 142 645
на 01.01.2019	37 339 606	2 258 702
на 01.01.2019	31 253 549	1 684 763

По состоянию на 01.01.2018 имелась задолженность за ЖКУ в 754 жилых помещениях. За 1,5 года (по состоянию на 01.07.2019) количество таких помещений незначительно, но снизилось на 3,2% и составило 730.

Особое беспокойство вызывает наличие задолженности в случаях, когда ребенок зарегистрирован один (3%) и когда лицевые счета разделены и на ребенка приходит отдельный платежный документ (7%). Таким образом, из общей массы проблемной задолженности за жилые помещения детей-сирот в 10% случаях можно говорить о неисполнении опекунами своих обязанностей по внесению оплаты.

В то же время сохраняет свою актуальность рекомендация об открытии отдельных финансовых (лицевых) счетов по оплате коммунальных платежей за детьми-сиротами. Процент жилых помещений, в которых отсутствует возможность платить за ребенка-сироту по отдельному платежному документу, составляет подавляющее большинство – 82,7%. Несмотря на уменьшение доли таких жилых помещений (на 01.01.2018 данный показатель равнялся 90,2%), их доля осталась высокой и в 2019 г.

В большинстве жилых помещений по месту жительства детей-сирот, за которыми имеется задолженность, она возникла по вине лиц, лишенных родительских прав, или других членов семьи детей-сирот, не выполняющих свои обязанности по внесению платы за коммунальные услуги.

Также имеются факты несвоевременного внесения денежных средств опекунами (попечителями) в пользу управляющих компаний и поставщиков коммунальных услуг, в результате чего возникает задолженность, накопившаяся непосредственно за детьми-сиротами. При этом во многих случаях денежные средства в виде ЕДК законными представителями с номинальных счетов детей-сирот не обналичивались. По данным фактам органами опеки и попечительства проводится работа по понуждению законных представителей к внесению оплаты за жилые помещения и коммунальные услуги в части детей-сирот по месту их жительства.

Таблица № 11

Дата	Количество детей-сирот, которым оформлена ЕДК (чел.), в том числе:						
	Всего	по месту проживания	%	по месту пребывания	%	по месту проживания и по месту пребывания	%
на 01.01.2018	6026	3145	52,2	2092	34,7	2436	40,4
на 01.01.2019	5989	3068	51,2	2159	36,1	2497	41,7
на 01.01.2019	6082	3017	49,8	2177	35,8	2623	43,1

На всех детей-сирот оформлена ЕДК. Такой результат достигнут, в том числе, благодаря типовому соглашению об определении порядка оплаты коммунальных услуг между сиротами и иными проживающими в их помещениях лицами.

Случаи неоформления ЕДК, как показывает анализ обращений граждан, имеют единичный характер и оперативно решаются как органами опеки и попечительства, так и органами социальной защиты. 43 % детей-сирот получают данную меру социальной поддержки сразу по двум адресам: и по месту пребывания (временной регистрации у опекунов), и по месту жительства (постоянная регистрация).

Таким образом, по итогам проведенного в 2019 г. повторного Мониторинга можно сделать вывод о том, что вопросы исполнения законодательства в сфере защиты жилищных прав детей-сирот и лиц из их числа, решаются на должном уровне.

Вместе с тем, в большинстве муниципальных образований Нижегородской области контроль за использованием жилых помещений и (или) распоряжением жилыми помещениями нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых являются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, обеспечением надлежащего санитарного и технического состояния этих жилых помещений осуществляется не на должном уровне.

Несмотря на внесенные изменения в Закон Нижегородской области от 10.12.2004 № 147-З «О мерах социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (05.03.2019) не решен вопрос о разработке нормативно-правового акта (методических рекомендаций), предусматривающего порядок и условия предоставления сиротам денежной компенсации за наем жилья до предоставления в установленном порядке жилых помещений специализированного жилищного фонда.

К Уполномоченному по-прежнему поступают обращения от данной категории лиц с просьбой оказать содействие в получении жилья. В 2019 г. таких обращений было 49. Каждому обратившемуся была оказана не только правовая, но и практическая помощь.

К Уполномоченному обратилась Е., относящаяся к категории лиц из числа детей-сирот, не обеспеченная жилым помещением. Она была признана нуждающейся в улучшении жилищных условий вместе с сестрой двойняшкой, но при обеспечении жильем её сестры, Е. сняли с очереди нуждающихся в улучшении жилищных условий из-за увеличения площади, которая стала превышать норму нуждаемости. Дополнительным основанием предоставления жилья было совместное проживание в квартире матери Е., лишенной родительских прав.

Поскольку законодательство предусматривает признание невозможности проживания в квартире ребенка сироты, если имеется вступившее в силу решение суда о размене квартиры, Уполномоченный ходатайствовал перед прокуратурой об обращении в интересах Е. в суд по указанному основанию. Прокуратурой и администрацией г.Саров Е. было оказано правовое сопровождение в суде, по решению суда было отказано в размене квартиры, поэтому у комиссии появились основания признать невозможность проживания Е. в одной квартире с её матерью. Е. была восстановлена в очереди нуждающихся для последующего обеспечения её жильем.

В адрес Уполномоченного поступило обращение 36-летней К., которая ранее имела статус лица из числа детей – сирот, однако на момент обращения его утратила. Заявительница не была обеспечена жилым помещением, проживала в сторожке при ферме с тремя несовершеннолетними детьми. Для решения вопроса обеспечения жильем К. Уполномоченный обратился к прокурору Нижегородской области, который принял решение рассмотреть обращение с выездом на место совместно с Уполномоченным. В результате переговоров с администрацией муниципального образования К. было выделено жилое помещение вне очереди.

Активная работа по защите жилищных прав лиц из числа детей сирот проводится общественными помощниками Уполномоченного в муниципальных образованиях Нижегородской области.

Так, к общественному помощнику Уполномоченного по Дивеевскому муниципальному району обратились 6 жителей из числа детей-сирот, по вопросу защиты их прав на обеспечение жильем. Администрацией района было приобретено 6 квартир в районном центре Дивеево, в которые заявители уже заселились. С учетом мнения заявителей администрацией Дивеевского района был организован электронный аукцион на право заключения контракта на поставку жилого помещения в черте с.Дивеево. Однако ООО «С...» обратилось с жалобами в УФАС по Нижегородской области, посчитав, что запрос предложений для проведения аукциона был ограничен требованием о расположении жилых помещений в черте с. Дивеево. В случае признания проведенного администрацией аукциона на право заключения контракта на поставку жилого

помещения недействительным, дети-сироты могли лишиться жилья, в которое они уже успели заселиться. Общественный помощник предоставил Уполномоченному все документы по данному делу и мотивированное мнение о нецелесообразности отмены результатов аукциона. Представитель Уполномоченного принял участие в работе Комиссии УФАС по Нижегородской области, где высказал мотивированную точку зрения в поддержку интересов детей-сирот об отказе в удовлетворении требований ООО «С...» об отмене итогов аукциона и расторжении заключенных с сиротами договоров. В результате вынесено решение о прекращении рассмотрения дела в отношении администрации Дивеевского района. Далее ООО «С...» обжаловало принятое решение УФАС по Нижегородской области в Арбитражный суд Нижегородской области, который отказал истцу в удовлетворении заявления.

Не снижается количество лиц из числа детей-сирот, обратившихся к Уполномоченному, у которых имеется вступившее в силу судебное решение об обеспечении жильем с формулировкой «незамедлительно», однако органы местного самоуправления не могут исполнять решения суда ввиду отсутствия финансирования. В таких случаях Уполномоченным совместно со УФССП Нижегородской области оказывается помощь по реализации права на исполнение судебного решения.

Так, к Уполномоченному поступило обращение от жительницы г.Нижнего Новгорода А., которая указала, что Московским районным судом г.Нижнего Новгорода было вынесено решение об обязанности администрации г.Нижнего Новгорода предоставить А. благоустроенное жилое помещение, которое не было исполнено. По инициативе Уполномоченного было проведено заседание муниципальной комиссии по вопросам обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и лиц из их числа, на котором принято решение о выделении А. жилого помещения.

Еще одним примером оказания содействия в реализации права на исполнение судебного решения является обращение Б., являющейся лицом из числа детей-сирот, в адрес Уполномоченного. В отношении Б. было совершено преступление, предусмотренное ч.4 ст.159 УК РФ (мошенничество, совершенное повлекшее лишение права гражданина на жилое помещение). Виновный в совершении данного преступления П. был осужден одним из районных судов. Также с П. в пользу Б. в счет возмещения ущерба взыскано 4501463 рубля. Заявитель жаловалась, что Специализированным отделом по особым исполнительным производствам УФССП Нижегородской области, с 2018 года не предпринимались меры для исполнения судебного решения. После вмешательства Уполномоченного в данную ситуацию Постановлением суда был наложен арест на принадлежащую на праве собственности П. 2-х комнатную квартиру в г.Нижний Новгород, которая не является единственным жильем у П., но не была реализована с торгов. Кроме этого, несмотря на то, что П. является получателем пенсии, денежные средства с пенсии также не взыскивались. По запросу Уполномоченного вынесено постановление о временном ограничении на выезд должника за пределы РФ, вынесено постановление о взыскании с пенсии должника в размере 70% и направлено в УПФР. Приставом-исполнителем составлен акт ареста в отношении квартиры и был подготовлен пакет документов для передачи арестованного имущества на оценку. В результате примененных мер в должника в пользу уже взыскано 34221,20 рублей, окончательное решение вопроса по реализации УФССП арестованного имущества находится на контроле Уполномоченного.

Количество судебных решений по незамедлительному выделению жилья детям-сиротам в ряде районов практически приравнено к числу очередников, состоящих в списках детей-сирот и лиц из их числа, имеющих право на получение жилого помещения.

Предлагаем:

1. Министерству социальной политики Нижегородской области:

- Проводить сверку данных с органами местного самоуправления Нижегородской области по количеству жилых помещений, закрепленных за детьми-сиротами и признанных непригодными

для проживания, а также отремонтированными, в целях обеспечения надлежащего санитарного и технического состояния этих жилых помещений;

- Проработать вопрос об ответственности опекунов за несвоевременное внесение денежных средств в пользу управляющих компаний и поставщиков коммунальных услуг, в результате чего образуется задолженность по оплате за ЖКУ.

- Разработать методические рекомендации, предусматривающие порядок и условия предоставления сиротам денежной компенсации за наем жилья до предоставления в установленном порядке жилых помещений специализированного жилищного фонда.

2.Министерству образования, науки и молодежной политики Нижегородской области совместно с органами местного самоуправления Нижегородской области продолжить работу по уменьшению задолженности перед поставщиками коммунальных услуг по жилью, закрепленному за детьми-сиротами.

3.Министерству энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Нижегородской области во взаимодействии с министерством образования, науки и молодежной политики Нижегородской области разработать типовое соглашение о порядке оплаты коммунальных услуг; образец заявления о разделе финансового лицевого счета, исковое заявление о разделе лицевого счета по оплате коммунальных услуг (об определении порядка и размера участия члена семьи/бывшего члена семьи нанимателя в расходах на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, о возложении на наймодателя (управляющую организацию) обязанности заключить с истцом соответствующее соглашение и о выдаче ему отдельного платежного документа на оплату жилого помещения и коммунальных услуг).

4.Органам местного самоуправления Нижегородской области необходимо организовать с территориальными управлениями социальной защиты населения Нижегородской области и поставщиками коммунальных услуг соответствующую работу с нанимателями, имеющими задолженность по оплате ЖКУ, направленную на сокращение объемов существующей задолженности.

2.1.2. Долевое строительство жилья

Одним из важнейших направлений государственного регулирования жилищной и строительной сфер является решение проблем обеспечения граждан доступным и качественным жильем, а одним из путей ее решения стало развитие долевого строительства.

С 25.12.2018 вступил в силу Федеральный закон от 25.12.2018 № 478-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 478-ФЗ).

Одним из наиболее важных изменений стало то, что с 01.07.2019 заключать договоры участия в долевом строительстве (далее – ДДУ) с использованием счетов эскроу стало необходимо и в отношении тех объектов долевого участия, строительство которых было начато до 01.07.2019 (не введенные в эксплуатацию и по которым ДДУ были заключены до 01.07.2019). Исключение составили новостройки, которые

соответствуют определенным критериям по степени готовности объекта и количеству заключенных ДДУ.

Счет эскроу – это специальный счет для учета и блокирования денежных средств, полученных от владельца счета в целях их передачи другому лицу при возникновении оснований, предусмотренных договором счета эскроу. Права на денежные средства, находящиеся на счете эскроу, принадлежат владельцу счета до даты возникновения оснований для передачи денежных средств. При этом ни и владелец счета, и лицо, которому подлежат передаче денежные средства не вправе распоряжаться деньгами, находящимися на счете эскроу, за исключением случаев, предусмотренных законом и договором.

По данным «Дом.РФ» на 01.01.2020 в России с использованием счетов эскроу возведено уже 2,6 тысячи многоквартирных домов общей площадью 26,4 миллиона квадратных метров – это 24,5% всех строящихся в стране домов.

Еще более повысил защищенность дольщиков запуск Единой информационной системы жилищного строительства (наш.дом.рф), где каждый в режиме онлайн может найти информацию о застройщике: проверить наличие у него разрешения на строительство, посмотреть, сколько проектов он реализует и каков их масштаб.

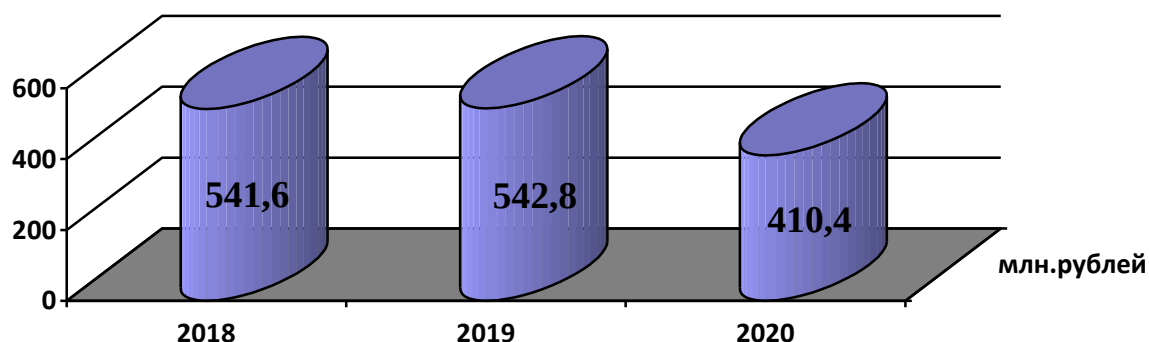
Таким образом, практически весь 2019 г. был переходным и новая система работы строительного рынка стала очень важным шагом по защите интересов дольщиков. Теперь даже в случае, если у уполномоченного банка возникнут проблемы, есть своего рода второй уровень защиты – средства на счете эскроу застрахованы Фондом страхования вкладов в сумме до 10 миллионов рублей, то есть поводов для опасения у дольщиков, что недобросовестный застройщик обманет их и скроется с деньгами, прекратив строительство, в настоящий момент попросту нет – с вводом новой системы это стало технически невозможно.

К сожалению, в настоящее время проблема «обманутых» дольщиков все еще остается актуальной для Нижегородской области, поскольку количество дольщиков по ранее заключенным договорам и пострадавших от действий недобросовестных застройщиков все еще остается значительным.

Для обеспечения оперативного и всестороннего рассмотрения проблемных вопросов, возникающих в сфере долевого строительства многоквартирных домов на территории Нижегородской области в 2018 г. под руководством Губернатора Нижегородской области Г.С.Никитина создана межведомственная комиссия по защите прав и законных интересов граждан – участников долевого строительства многоквартирных домов на

территории Нижегородской области, в которую вошел Уполномоченный. С учетом особенностей каждого объекта разработаны «дорожные карты», в которых определены механизмы восстановления прав пострадавших граждан. Для решения проблем «обманутых» дольщиков в рамках оказания государственной поддержки выделены средства областного бюджета в беспрецедентном для региона объеме – 1,5 млрд. рублей.

Диаграмма 9



Следствием поиска новых механизмов решения проблем «обманутых» дольщиков стало создание регионального оператора – АО «Специализированный застройщик Нижегородский области «Дирекция по строительству». Основной задачей Дирекции является не только завершение строительства «проблемных» объектов, но и обеспечение социальным жильем таких категорий граждан, как дети-сироты и жители аварийного фонда. Производственная программа регионального оператора предусматривает завершение строительства двух «долгостроев» г.Нижнего Новгорода с многолетней историей – дома по пер.Светлогорский и дома по ул.Генкиной-Ижорская, строительство которых остановлено с 2009 г., а также ЖК «Университетский», застройщиком которого является ГК «Квартстрой». Данные меры позволят восстановить права 237 граждан (в том числе в 2020 г. 98 участников строительства дома по ул.Светлогорской в г.Нижнем Новгороде, а также в 2021 г. 76 участников строительства ЖК «Университетский» и 63 участников строительства дома по ул.Генкиной-Ижорская в г.Нижнем Новгороде).

Наибольшее количество пострадавших граждан (75,5% или 5024 гражданина) являются участниками долевого строительства 4-х жилых комплексов групп компаний «Квартстрой» (2596 дольщиков). При этом от действий групп компаний «Квартстрой» пострадали не только граждане Нижегородской, но и Волгоградской областей, которые не включены

в указанное количество пострадавших дольщиков. И второй лидер – «Экоград» (2428 дольщиков): ЖК «Новинки Smart City», ЖК «На Гончарова», ЖК «Квартал Европейский», ЖК «Окский берег».

Для завершения строительства данных жилых комплексов необходимо 8254 млн. рублей (63.5% от общей суммы, необходимой на восстановление прав всех пострадавших дольщиков в регионе). Это трудновыполнимая задача для областного бюджета, в связи с чем Губернатором Нижегородской области проработан вопрос привлечения федеральных средств для решения проблем «обманутых» дольщиков, пострадавших от действий групп компаний «Квартстрой» и «Экоград». Заместителем председателя Правительства Российской Федерации был утвержден план мероприятий («Дорожная карта») по восстановлению прав граждан – участников долевого строительства многоквартирных домов застройщиков, входящих в группы компаний «Экоград» и «Квартстрой». Достройка первых четырех домов ЖК «Новинки Smart City» завершена в соответствии с дорожной картой. Первые квартиры в этих домах в ноябре 2019 г. уже получили 246 дольщиков, всего в жилом комплексе их 1906 человек.

Планируется завершить строительство еще 11 домов, при этом два из них планируется сдать в апреле 2020 г., а оставшиеся 10 домов - в 2021 г.

Уполномоченным для решения проблем пострадавших дольщиков на протяжении 2017-2019 гг. оказывалось содействие по решению вопросов о снижении процентной ставки дольщикам, которыми были использованы заемные денежные средства для заключения договора долевого участия в строительстве. Достигнута договоренность с Волго-Вятским банком ПАО Сбербанк России, клиентами которого является наибольшее количество заемщиков, об увеличении срока предоставления документов до даты завершения строительства и ввода в эксплуатацию. Также Уполномоченным велась работа с другими банками, заключившими договора с дольщиками ЖК, которые снизили процентную ставку индивидуально по каждому заемщику.

Банки рассматривали каждое обращение дольщиков индивидуально: снижение процентной ставки либо программа реструктуризации, позволяющая снизить финансовую нагрузку в исполнении кредитных обязательств на период от 3 до 12 месяцев в виде предоставления льготного периода.

Для снижения процентной ставки АО Сбербанком был разработан системный индивидуальный подход для дольщиков «Квартстрой» без их дополнительного обращения в Банк: были снижены ставки по всем

ипотечным кредитам, за исключением кредитов, находящихся на просрочке (6 кредитов).

В индивидуальном порядке Уполномоченный помогал решать социально-бытовые проблемы обманутых дольщиков: от перевода ребенка из частного в государственный детский сад до организации переезда семьи на съемную квартиру.

Примером оказания помощи и содействия Уполномоченного в защите прав пострадавших дольщиков является обращение к Уполномоченному А. в защиту интересов своего сына Ф. и своего права на жилище.

В июне 2017 г. заявителем была продана комната в коммунальной квартире, принадлежащая ребенку, и заявителем был заключен договор долевого участия в строительстве с ООО «Деметра». Срок сдачи дома был установлен до 31.12.2017. Дом не был выстроен, в отношении застройщика ООО «Деметра» было возбуждено дело о банкротстве в Арбитражном суде Нижегородской области. Поскольку на сумму по договору долевого участия в размере 847000 (восемьсот сорок семь тысяч) рублей у заявителя отсутствует реальная возможность приобрести жилье, представителем застройщика был предложено по договору уступки права требования по договору долевого участия приобрести для заявителя жилье на вторичном рынке в городе Дзержинске. А. с застройщиком был заключен предварительный договор купли-продажи на срок 1 месяц и денежные средства в размере 950000 рублей были заложены в банковскую ячейку. Срок указанного договора истекал, но органами опеки заявительница была проинформирована о том, что заявление не может быть принято, поскольку ребенок не имеет постоянной регистрации. Последний адрес постоянной регистрации у заявителя и ее ребенка был в проданной коммунальной квартире в г. Нижний Новгород, после этого у заявителя отсутствовала возможность временно зарегистрироваться. После вмешательства Уполномоченного органы опеки выдали разрешение на совершение сделки. Заявитель выразила благодарность в адрес Уполномоченного.

2.1.3. Содействие в обеспечении жилыми помещениями во внеочередном порядке граждан, страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний

Право на жилище предполагает гарантированную законом возможность для каждого быть обеспеченным постоянным жильем, возможность стабильного пользования имеющимся жильем, неприкосновенность жилища, право на улучшение жилищных условий, а также обеспечение для проживающих в жилых домах, жилых помещениях здоровой и безопасной среды обитания.

В соответствии со статьёй 2 Жилищного кодекса Российской Федерации право граждан на жилище обеспечивается, в том числе по-средством содействия развитию рынка недвижимости в жилищной сфере, использования бюджетных средств и иных, не запрещенных законом источников денежных средств, для улучшения жилищных условий граждан, предоставления гражданам жилых помещений по договорам социального найма или договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда, стимулирования жилищного

строительства, обеспечения контроля и надзора за использованием и сохранностью жилищного фонда.

В то же время действующее законодательство не закрепляет обязанность государства обеспечивать жильем всех граждан. Граждане за свой счет или с привлечением государственных субсидий вправе покупать, менять, арендовать, строить своими силами или с привлечением подрядных организаций жилье. Исключение составляют малоимущие и иные указанные в законе граждане, нуждающиеся в жилище. Им жилье предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

Защита жилищных прав граждан остается одной из самых частых причин обращений граждан в адрес Уполномоченного.

К Уполномоченному обратилась Н. в защиту интересов своего несовершеннолетнего внука П., являющегося ребенком-инвалидом, страдающим тяжелой формой хронического заболевания, при которой совместное проживание с ним в одной квартире невозможно, и не имеющим иного жилого помещения, занимаемого по договору социального найма или принадлежащего на праве собственности. Согласно решению Нижегородского районного суда на министерство социальной политики Нижегородской области (далее – Министерство) была возложена обязанность предоставить П. во внеочередном порядке жилое помещение по договору социального найма в городе Нижнем Новгороде не ниже установленных социальных норм, благоустроенное, отвечающее санитарным и техническим требованиям. УФССП было возбуждено исполнительное производство. Министерством приобретена квартира для предоставления П. и исполнительное производство окончено. Однако указанное жилое помещение не соответствовало требованиям, предъявляемым к жилью статьей 17 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и пунктами 6, 7 Правил предоставления льгот инвалидам и семьям, имеющим детей - инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 27.07.1996 № 901.

Кроме этого, как указал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 22.01.2018 № 4-П, решение о внеочередном предоставлении жилого помещения несовершеннолетнему гражданину, страдающему соответствующим заболеванием, принимается с учетом площади, необходимой для проживания в нем также, по крайней мере, одного взрослого члена семьи, осуществляющего уход за этим несовершеннолетним, а если это необходимо, то и других членов его семьи.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 12 Закона Нижегородской области от 07.09.2007 № 123-З «О жилищной политике в Нижегородской области» норма предоставления общей площади жилого помещения жилищного фонда Нижегородской области, предоставляемого по договору социального найма, устанавливается в размере не менее 42 кв. метров на семью из 2 человек. По ходатайству Уполномоченного УФССП возобновлено исполнительное производство, состоялось несколько межведомственных совещаний по решению указанного вопроса с участием Уполномоченного и заявителя, после чего Министерством с законным представителем П. было заключено мировое соглашение, согласно которому семье выделяются денежные средства для приобретения жилья с учетом 2-х человек (матери и ребенка). От Н. получена письменная благодарность в адрес Уполномоченного и Губернатора Нижегородской области Г.С.Никитина

2.1.4. Доступность жилых помещений

В социальной интеграции маломобильных инвалидов жилищная проблема является одной из основных. Невозможность выйти из дома без дополнительной помощи для людей с инвалидностью делает жизнь практически ограниченной рамками своей комнаты (квартиры).

Одновременно с этим, индивидуальной программой реабилитации или абилитации ряду людей с инвалидностью рекомендовано проживание

в специально приспособленном жилом помещении. Это, прежде всего, инвалиды-колясочники и семьи с детьми-инвалидами со стойкими расстройствами функций опорно-двигательного аппарата (далее также – инвалиды, нуждающиеся в приспособленном жилье). Указанные маломобильные граждане сталкиваются с большими проблемами качества жизни.

Федеральным законом от 01.12.2014 № 419-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов» были внесены изменения, в том числе и в статью 2 Жилищного кодекса Российской Федерации. Законодатель установил обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивать инвалидам условия для беспрепятственного доступа к общему имуществу в многоквартирных домах.

Постановлением Правительства РФ от 09.07.2016 № 649 «О мерах по приспособлению жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме с учетом потребностей инвалидов», установлены организационные, инженерно-технические и другие требования по приспособлению жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме для нужд инвалидов.

В связи с жалобами, поступающими к Уполномоченному, и публикациями в СМИ, Уполномоченным проведен мониторинг реализации указанного нормативного правового акта в муниципальных образованиях Нижегородской области. По запросу Уполномоченного получена информация из органов местного самоуправления, которая показывает, что ситуации в муниципальных районах и городских округах Нижегородской области существенно отличаются друг от друга. В ряде муниципальных районов и городских округов проведены с той или иной степенью масштабности мероприятия по исполнению постановления: из местного бюджета выделены средства на реализацию перечня мероприятий по приспособлению жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме для нужд инвалидов и обеспечению условий их доступности, либо составлены сметы по итогам обследования жилых домов для последующего включения данных объемов работ в местный бюджет.

Однако некоторые муниципальные образования не предусматривают средства для финансирования, ссылаются на отсутствие заявлений от инвалидов на проведение обследования жилых помещений, хотя данная

работа должна проводиться не только по заявительному характеру, но и с учетом информирования инвалидов на основании анализа нужды. Правила обеспечения условий доступности для инвалидов жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 09.07.2016 № 649, не содержат требований о заявительном характере проведения обследований. Более того, данные Правила четко предусматривают, что обследования проводятся в соответствии с планом мероприятий по приспособлению жилых помещений инвалидов и общего имущества в многоквартирных домах, в которых проживают инвалиды, с учетом потребностей инвалидов и обеспечения условий их доступности для инвалидов.

Из представленной органами местного самоуправления Нижегородской области информации следует, что во всех муниципальных образованиях постановлениями муниципальных администраций созданы комиссии по обследованию жилых помещений инвалидов и общего имущества в многоквартирных домах, в которых проживают инвалиды, входящих в состав муниципального жилищного фонда, а также частного жилищного фонда, в целях их приспособления с учетом потребностей инвалидов и обеспечения условий их доступности для инвалидов.

Однако изучение официальных сайтов администраций муниципальных районов и городских округов Нижегородской области показало, что информация о создании таких комиссий, их деятельности и планах на текущий период отсутствует практически во всех муниципальных образованиях Нижегородской области. Соответственно можно сделать вывод об отсутствии информированности граждан о деятельности данных комиссий через официальные сайты (порталы). В результате этого отмечается низкий процент обращений инвалидов, в том числе нуждающихся в приспособленном жилье, в муниципальную администрацию.

Органы местного самоуправления не предпринимают усилий для полноценного информирования инвалидов о возможностях оценки их условий проживания, а также инициативного выявления таких случаев в целях достоверной оценки потребности инвалидов в объемах работ и финансовых затрат на приспособление жилого фонда под нужды инвалидов.

Так, за три года в администрации муниципальных районов и городских округов Нижегородской области поступило 232 обращения от инвалидов (в 2017 г. – 33, в 2018 г. – 106, 2019 г. – 93), из них более половины от жителей города Нижнего Новгорода. В 25 муниципальных образованиях Нижегородской области нет информации об обращениях инвалидов.

В течение последних трех лет обследования жилищных условий проводились у 509 инвалидов, однако принято решений о капитальном ремонте только в двух случаях (в г.о.г. Выкса и Дивеевском муниципальном районе), реконструкции и перепланировке – в четырех случаях (в Вадском муниципальном районе).

За три года принято 116 решений об экономической целесообразности реконструкции жилых помещений. Наибольшее количество таких решений принято в Арзамасском (33), Дальнеконстантиновском (35) и Павловском (31) муниципальных районах Нижегородской области. Только в 10 муниципальных образованиях установлена необходимость в приобретении 86 жилых помещений (данные за три года), в остальных городах и районах, согласно отчетам органов местного самоуправления, такая потребность не выявлена. Всего для лиц с ограниченными возможностями приобретено 42 жилых помещения (за 2017 г. – 18, за 2018 г. – 16, за 11 месяцев 2019 г. – 8).

Как показал мониторинг, в большинстве муниципальных образований Нижегородской области обследование жилья инвалидов вообще не проводилось. Более того, во многих случаях органы муниципальной власти просто не владеют информацией о количестве проживающих на их территории инвалидов по слуху, зрению, инвалидов, использующих кресло-коляску, которые наиболее остро нуждаются в приспособлении для них жилых помещений и мест общего пользования в многоквартирных домах.

С 2017 по 2019 гг. к Уполномоченному поступило 26 обращений от инвалидов о соблюдении их прав в жилищной сфере. Жалобы граждан были на длительное непредоставление жилых помещений, на качество коммунальных услуг и нарушение условий проживания.

Из практики работы Уполномоченного с такими гражданами можно привести примеры, когда органы местного самоуправления бездействовали в решении вопросов выделения жилого помещения инвалиду, нуждающемуся в приспособленном жилье, либо признании его жилого помещения не отвечающим установленным для жилых помещений требованиям.

При участии Уполномоченного удалось решить проблему участника Великой Отечественной войны в Воскресенском районе. Обеспечить заявителя жильем не представлялось возможным в связи с тем, что площадь жилого помещения превышала учетную норму постановки в очередь нуждающихся. При вмешательстве Уполномоченного межведомственной комиссией было принято решение о реконструкции жилого помещения путем пристроя к жилому дому. Дополнительное помещение было необходимо для установки душевой кабины и санузла, а также расширения дверных проемов для беспрепятственного проезда кресла-коляски.

В аппарате Уполномоченного на рассмотрении находится жалоба инвалида-колясочника и одновременно инвалида по зрению, который обратился в администрацию Автозаводского района с просьбой о замене его газовой плиты на электрическую. Кроме этого, он жалуется на то, что не может передвигаться по квартире из-за узких дверных проемов, в которые не проходит его коляска. К сожалению, первоначальную проверку по его обращению с выходом на место провели только домоуправляющая компания и газовая служба. Администрация района сослалась на то, что сам инвалид-колясочник не обратился в комиссию по обследованию жилых помещений инвалидов, соответственно, вопрос о приспособлении его жилого помещения для пригодности им якобы не ставился. О проблеме жителя в администрации было известно, но адекватных мер не принималось. Только после вмешательства Уполномоченного администрация включила в план проверок его жилье.

Однако даже при желании органов местного самоуправления помочь в реализации жилищных прав инвалидов, нуждающихся в приспособленном жилье, эти вопросы решаются не всегда положительно с учетом действующего законодательства и ограниченности бюджетного финансирования.

Поскольку вынесение заключения об отсутствии возможности приспособления с учетом потребностей инвалида его жилья и общего имущества в многоквартирном доме, в котором он проживает, объективно является основанием для признания жилища непригодным к проживанию человека с инвалидностью, возникает вопрос обеспечения инвалидов жилыми помещениями, отвечающими требованиям доступной среды. В муниципальных образованиях фактически отсутствует свободное муниципальное жилье. В совокупности с отсутствием отдельного регионального либо муниципальных нормативных правовых актов о предоставлении мер социальной поддержки по обеспечению жильем инвалидов, в том числе и инвалидов-колясочников, чьи помещения признаны непригодными для их проживания, этот факт превращает требования федерального законодательства о создании инвалидам равных с другими гражданами условий жизнедеятельности в декларацию.

Особенно актуальной является проблема установки пандусов на входных группах и в подъездах жилых многоквартирных домов. В большинстве многоквартирных домов старой застройки отсутствует техническая возможность установки стационарной конструкции ввиду непригодности общего имущества к такому переоборудованию.

К Уполномоченному в интересах своего несовершеннолетнего сына-инвалида обратилась жительница областного центра по вопросу установки электрического подъемника на пригласительном марше первого этажа. Мальчику уже исполнилось 14 лет, и поднять кресло-коляску по наклонному пандусу стало для матери практически непосильным. Кроме того, в связи с тем, что дом старого типа, наклон лестничного марша не соответствует нормативам, при которых предусмотрена возможность установки безопасного и удобного пандуса.

По инициативе Уполномоченного проведена межведомственная рабочая встреча по вопросу определения возможных конструктивных решений в подъезде жилого дома для обеспечения доступности с участием представителей администрации Автозаводского района, аппарата городской Думы города Нижнего Новгорода и

контрольно-надзорных органов. По итогам организовано общее собрание собственников по вопросу использования общего имущества для обустройства электрического подъемника без использования средств собственников многоквартирного дома. Большинством голосов было принято положительное решение. Для установки подъемника были привлечены средства благотворителей и депутатов.

В целом, решение вопросов доступности для инвалидов жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме без принятия системных решений является проблематичным. Только при принятии соответствующих изменений в действующее федеральное и региональное законодательство инвалид сможет признаваться нуждающимся в улучшении жилищных условий независимо от учетной нормы площади жилого помещения и малоимущности, а также обеспечиваться жилым помещением, с возможностью переселения в более пригодное для него жилое помещение.

Органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Нижегородской области рекомендуется:

- проанализировать эффективность реализации и достаточность объемов финансирования на реализацию муниципальных программ, проектов по формированию для маломобильных групп жителей доступной среды жизнедеятельности и проживания;
- в целях реализации постановления Правительства Российской Федерации от 9 июля 2016 года № 649 необходимо повысить эффективность работы муниципальных комиссий, в том числе: активизировать работу по выявлению нуждающихся инвалидов по слуху, зрению, инвалидов-колясочников, обследованию жилых помещений, в которых они проживают, общего имущества в многоквартирных домах в целях их приспособления с учетом потребностей жильцов с инвалидностью. Также важно включать в составы комиссий представителей общественных объединений инвалидов.

2.1.5. Переселение из аварийного жилого фонда

Согласно Федеральному проекту «Жилье и городская среда» на территории региона в период с 2019 по 2024 гг. необходимо расселить 11 710 человек и подтвердить ликвидацию аварийного жилищного фонда в объеме 210,43 тыс. кв.м.

В целях реализации Федерального проекта на территории Нижегородской области, а также во исполнение требований Федерального закона от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» министерством строительства Нижегородской области разработана государственная региональная адресная программа «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда на территории Нижегородской области на 2019–2025 годы», утвержденная постановлением Правительства Нижегородской области от 29.03.2019 № 168 (далее – Программа). Программа содержит перечень всех многоквартирных домов, признанных аварийными и подлежащими сносу или реконструкции в период с 01.01.2012 по 01.01.2017. Реализация мероприятий Программы

планируется в 6 этапов, с 2019 по 2025 гг. включительно. В Программе участвуют 42 из 52 муниципальных образований Нижегородской области, расселения по Программе ожидают 894 многоквартирных жилых дома, 14 127 граждан, занимающих 6 405 жилых помещений общей площадью 228,71 тыс. кв.м.

В настоящее время реализуется 1 этап Программы (2019–2020 гг.), принимают участие 21 муниципальное образование Нижегородской области, включен 61 многоквартирный дом, подлежат расселению 1 353 человека из 651 жилого помещения, расселяемая площадь жилых помещений составляет 20,66 тыс. кв.м.

Однако даже при такой положительной перспективе, в обращениях граждан по защите их жилищных прав в адрес Уполномоченного, тема расселения аварийного фонда является самой «наболевшей».

К Уполномоченному обратилась жительница г.Нижнего Новгорода К. В доме, в котором проживает К., в ходе проверки Госжилинспекцией было выявлено ненадлежащее состояние кровли указанного дома, а именно, повреждение и прогибы элементов стропильной системы, частичное разрушение обрешетки, наличие просветов и негерметичность в металлическом покрытии кровли указанного дома.

Единственное жилье заявителя признано аварийным и подлежащим расселению до 30.12.2031. Вместе с этим, 03.04.2018 произошло обрушение кровли дома, в результате этого пострадали 2 квартиры, в том числе и квартира заявительницы. Проживание в квартире стало невозможным, в связи с этим, администрацией заявителю предоставлено жилое помещение маневренного фонда для временного проживания. Вместе с этим, по настоянию Уполномоченного были внесены изменения в постановление администрации города Нижнего Новгорода в части изменения сроков отселения и сроков, предъявляемых к собственникам дома о сносе дома (до 01.12.2018). Постановлением администрации города Нижнего Новгорода земельный участок и жилые помещения в указанном доме изъяты для муниципальных нужд. Органом местного самоуправления была организована работа по оценке рыночной стоимости изымаемых для муниципальных нужд объектов недвижимости и размера убытков, причиняемых изъятием. Возмещение за изымаемую недвижимость установлено независимым оценщиком. Заявитель поблагодарила Уполномоченного за содействие.

Права и свободы, следовательно, в т.ч. и право собственности, должны осуществляться с таким расчетом, чтобы не нарушать права и свободы других лиц. Введение ограничений для собственника допускаются п. 1 ст. 247 ГК РФ, представляющем суду право принимать решение по управлению общей собственностью вопреки воле кого-либо из сособственников. Пункт 1 статьи 10 ГК РФ устанавливает, что не допускаются действия граждан и юридических лиц, осуществляемые исключительно с намерением причинить вред другому лицу, а также злоупотребление правом в иных формах.

Одним из примеров нарушения прав иных лиц при реализации своего права собственности является обращение Е. в адрес Уполномоченного. Заявительница несколько лет не могла решить вопрос о незаконной перепланировке квартиры соседями снизу. В результате перепланировки в квартире заявительницы стал проседать пол, на стенах образовались трещины. Пол просел под тяжестью несущего печного стояка, который остался в квартире заявительницы и на чердаке дома. Под квартирой Е. несущий печной стояк был снесен, и это создало угрозу аварийной ситуации. По запросу Уполномоченного Госжилинспекцией было проведено обследование жилого помещения и выявлены

многочисленные нарушения по перепланировке квартиры, по результатам которого собственник квартиры привлечен к административной ответственности, выдано предписание об устранении выявленных нарушений.

К. обратился к Уполномоченному в защиту интересов дочери инвалида Е. Дом, в котором проживала Е., признан непригодным для проживания. В связи с этим Е. по договору мены была предложена квартира в новом доме, однако с учетом того, что был второй собственник (сын Е.) договор мены на протяжении двух лет администрация района не заключала. Сын Е. проживает во Владивостоке, общаться с матерью не желает, приезжать и подписывать договор мены квартиры не захотел. Уполномоченным было направлено предложение администрации Дальнеконстантиновского района обратиться в суд с иском о принудительном изъятии недвижимого имущества для муниципальных нужд.

По ходатайству Уполномоченного интересы Е. в суде представлял адвокат в порядке оказания бесплатной юридической помощи. На основании вынесенного судебного решения у Е. жилое помещение, признанное непригодным для проживания, было изъято, а также за ней признано право долевой собственности в новом жилом помещении.

В адрес Уполномоченного поступило обращение многодетной матери и вдовы В. (имеет 4 детей, один из них является ребенком-инвалидом по зрению с онкологическим образованием), проживающей в г.Дзержинске. Семья вынуждена снимать жилье в аренду, поскольку жилое помещение площадью 11 кв.м., в котором они зарегистрированы, не позволяет им фактически там проживать. Заявительница не работает в связи с уходом за ребенком-инвалидом, находится в трудной жизненной ситуации. Уполномоченным достигнута договоренность с администрацией г.о.г.Дзержинска о том, что заявителю в первоочередном порядке будет предоставлено, но по мере освобождения жилых помещений жилищного фонда коммерческого использования г.о.г.Дзержинска, такое жилое помещение. Министерством социальной политики Нижегородской области семье выделена материальная помощь для приобретения предметов первой необходимости.

Еще одна многодетная мать Б. обратилась к Уполномоченному с похожей трудной жизненной ситуацией. В семье воспитывается 5 несовершеннолетних детей, мать находится в отпуске по уходу за двумя младшими детьми, воспитывает детей одна, собственного жилья не имеет, проживает по адресу бывшего супруга.

Сотрудниками аппарата Уполномоченного в оперативном порядке была проведена проверка условий проживания семьи Б. По указанным обстоятельствам Уполномоченный обратился к заместителю Губернатора по социальным вопросам и главе города Нижнего Новгорода о рассмотрении вопроса по выделении семье жилого помещения. Кроме этого, по инициативе Уполномоченного семье была оказана материальная и натуральная помощь Нижегородской Епархией, министерством социальной политики Нижегородской области и депутатом Законодательного Собрания Нижегородской области Н.Б.Смотряковой. Специалистами аппарата Уполномоченного проводилось юридическое сопровождение Б. до момента выделения ей жилого помещения (трех комнатная квартира).

В 2020 г. Уполномоченным будет продолжена работа во взаимодействии с заинтересованными министерствами, ведомствами и органами местного самоуправления по восстановлению жилищных прав граждан, переселяющихся из аварийного жилого фонда.

2.1.6. Капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах

Вопросы организации капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах касаются абсолютного большинства жителей и постоянно находятся под пристальным вниманием Уполномоченного.

В связи со вступлением в силу Федерального закона от 25.12.2013 №271-ФЗ ранее существовавший механизм внесения платы за капитальный ремонт изменился. Так, размер взносов на капитальный ремонт в настоящее время утверждается не собственниками помещений, а Правительством Нижегородской области⁴. Основанием для возникновения обязанности по внесению данной платы является включение дома в соответствующую государственную программу. Собранные средства в зависимости от выбора собственников аккумулируются на счете регионального оператора либо на специальном счете многоквартирного дома.

Обязанность по внесению взносов на капитальный ремонт возникла у собственников помещений в многоквартирных домах, вне зависимости от выбранной формы управления многоквартирного дома (далее – МКД), с 01.02.2015.

Минимальный размер взноса на капитальный ремонт общего имущества в МКД, расположенных на территории Нижегородской области, утвержден в размере 6 рублей 30 копеек в расчете на один квадратный метр общей площади жилого (нежилого) помещения в МКД (постановление Правительства Нижегородской области от 29.09.2014 №662).

Таким образом, с 2015 г. у всех собственников помещений многоквартирных домов, расположенных на территории Нижегородской области и включенных в государственную региональную адресную программу по проведению капитального ремонта, возникла обязанность по внесению на специальный счет либо счет регионального оператора взносов на капремонт.

С учетом принятых изменений в адрес Уполномоченного стали поступать обращения граждан с просьбой разъяснить законность и обоснованность взимания платы за капитальный ремонт. Уполномоченным давались соответствующие разъяснения гражданам норм жилищного законодательства, в том числе со ссылкой на Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.2016 согласно которому взносы на капитальный ремонт, установленные Жилищным кодексом Российской Федерации (далее – ЖК РФ), Конституционным Судом РФ были признаны законными. Суд также указал, что право собственности включает в себя заботу об общем имуществе и о сохранности МКД. Постановление КС РФ имеет прямое действие, не подлежит пересмотру и не может быть

⁴ Государственная региональная адресная программа по проведению капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Нижегородской области, утверждена постановлением Правительства Нижегородской области от 01.04.2014 №208.

обжаловано, то есть взносы на капитальный ремонт придется платить и решение государства по этому поводу окончательное. В частности, в данном Постановлении указано, что очередность проведения капитального ремонта в домах должна быть объективной и прозрачной. Жильцы, не согласные с решениями местных органов власти по этому вопросу, могут оспорить эти решения в судебном порядке.

По данной проблематике обращались граждане по вопросам несогласия с начислением взносов на капитальный ремонт МКД, с просьбой помочь прояснить основания начисления взносов и образования задолженности по ним. Для более полного изучения различных ситуаций Уполномоченный в данных случаях обращался к Генеральному директору НКО «Нижегородский фонд ремонта МКД» для проведения проверки правильности начисления взносов на капитальный ремонт. Многие вопросы решались оперативно и положительно в интересах заявителей.

Второй наиболее актуальной темой обращений граждан в адрес Уполномоченного, связанных с капитальным ремонтом, стал вопрос компенсации взносов за капитальный ремонт отдельным категориям граждан.

С вступившими в силу с 1 января 2016 г. изменениями в ЖК РФ, а именно дополнение статьи 169 ЖК РФ частью 2.1, увеличилось количество обращений от инвалидов, достигших возраста 80 лет, по вопросу компенсации взносов на капитальный ремонт.

Меры социальной поддержки в редакции Закона Нижегородской области от 25.02.2016 № 17-З «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан при уплате взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Нижегородской области», действующей до 01.01.2019 предоставлялись в виде ежемесячной денежной компенсации расходов на уплату взносов на капитальный ремонт гражданам, являющимся собственниками жилых помещений и достигшим возраста 70 лет, - в размере 50% от размера взноса на капитальный ремонт, и гражданам достигшим возраста 80 лет, - в размере 100% от размера взноса на капитальный ремонт. При этом статьей 3 указанного Закона области было предусмотрено, что предоставление мер социальной поддержки при уплате взносов на капитальный ремонт общего имущества в МКД, расположенных на территории Нижегородской области, осуществляется при условии отсутствия у лиц, указанных в части 1 статьи 2 Закона, прав на аналогичные меры социальной поддержки при уплате взносов на капитальный ремонт общего имущества в МКД, расположенных на территории Нижегородской области, в соответствии с федеральными

законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами Нижегородской области.

Значительное число жителей Нижегородской области, являющихся инвалидами и одновременно с этим достигших возраста 80 лет, получали ее в размере 50% в соответствии с федеральным законодательством. В связи с этим, на протяжении 2016-2018 гг. в адрес Уполномоченного поступало значительное количество жалоб, связанных с данным вопросом. Уполномоченным проводилась работа с министерством социальной политики Нижегородской области, государственно-правовым департаментом Нижегородской области, Законодательным Собранием Нижегородской области по возможному положительному решению вопроса для указанной категории граждан.

В результате Постановлением Законодательного Собрания Нижегородской области от 25.10.2018 № 813-VI был принят Закон Нижегородской области от 01.11.2018 № 118-З «О внесении изменений в Закон Нижегородской области «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан при уплате взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Нижегородской области», согласно которому с 01.01.2019 расширен перечень категорий лиц, имеющих право на ежемесячную денежную компенсацию расходов на уплату взносов на капитальный ремонт общего имущества в МКД домах, расположенных на территории Нижегородской области.

В этой связи Фонду капитального ремонта многоквартирных домов рекомендуем усилить контроль за подрядными организациями по оказанию услуг и (или) выполнению работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах и порядку осуществления закупок товаров, работ, услуг, направленных на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

2.1.7. Обращение с твердыми бытовыми отходами

В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 24.06.1998 №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» с 01.01.2019 Нижегородская область активно включилась в реформу в сфере твердых коммунальных отходов (далее – ТКО). Для проведения реформы в сфере обращения с ТКО разработаны и приняты все необходимые региональные нормативно-правовые акты.

В рамках перехода на новую систему обращения с ТКО постановлением Правительства Нижегородской области от 08.11.2016 № 752⁵ утверждена территориальная схема обращения с отходами, в том числе с ТКО, в соответствии с которой Нижегородская область разделена на 9 зон деятельности региональных операторов по обращению с ТКО.

В Нижегородской области проведены конкурсные отборы региональных операторов по обращению с ТКО определены 9 операторов по обращению с ТКО:

- зона деятельности №1 – Нижний Новгород, Дзержинск, Володарский район - ООО «Нижэкология-НН»;

- зона деятельности №2 – Балахнинский, Чкаловский районы, Заволжье, Сормовский район Нижнего Новгорода – ЗАО «Управление отходами-НН»;

- зона деятельности №3– Богородский, Павловский, Сосновский, Вачский районы – ООО «СитиЛюкс 52»;

- зона деятельности №4 – городские округа г.Бор, Семеновский, Сокольский; Городецкий (за исключением г. Заволжье) и Ковернинский районы, левобережные части Лысковского и Воротынского районов – ЗАО «Управление отходами-НН»;

- зона деятельности №5 – Кстовский район – ООО «Реал-Кстово»;

- зона деятельности №6 – городские округа Выксунский, Навашинский и Кулебаки – ООО «ОРБ Нижний»;

- зона деятельности №7 – городские округа Арзамас, Первомайск, Саров, а также Ардатовский, Арзамасский, Вадский, Вознесенский, Дальнеконстантиновский, Дивеевский, Лукояновский, Перевозский, Починковский и Шатковский районы – ООО «МСК-НТ»;

- зона деятельности №8 – Большеболдинский, Большемурашкинский, Бутурлинский, Гагинский, Княгининский, Краснооктябрьский, Пильнинский, Сергачский, Сеченовский и Спасский районы, правобережные части Лысковского и Воротынского районов – ООО «МСК-НТ»;

- зона деятельности №9 – городской округ г.Шахунья, Варнавинский, Ветлужский, Воскресенский, Краснобаковский, Тонкинский, Тоншаевский, Уренский и Шарангский районы – ООО «ЭкоСтандарт».

Решение о разделении Нижегородской области на девять зон было принято в соответствии с требованиями Федерального закона от 24.06.1998

⁵ Документ утратил силу с 1 января 2020 года в связи с изданием постановления Правительства Нижегородской области от 18.11.2019 N 843.

№89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», после длительных расчетов: чтобы, с одной стороны, компаниям было выгодно вкладываться в переработку мусора (это напрямую зависит от объемов) и с другой стороны – чтобы жителям не пришлось оплачивать перевозку своих бытовых отходов на большие расстояния.

Между министерством экологии и природных ресурсов Нижегородской области и регионального оператора (далее – РО) заключены соглашения об организации деятельности по обращению с ТКО. Таким образом, Нижегородская область с 01.01.2019 полностью перешла на новую систему обращения с ТКО.

Из 9 запланированных к строительству межмуниципальных объектов обработки и размещения отходов в эксплуатацию введено 5 комплексов в таких муниципальных образованиях как городской округ город Дзержинск, Городецкий, Балахнинский, Богородский и Кстовский муниципальные районы. В регионе действует 6 мусоросортировочных линий, из них крупнейший автоматический мусоросортировочный комплекс на действующем полигоне ООО «МАГ Групп» (введен в эксплуатацию в 2018 г. и расположен между городами Нижний Новгород и Дзержинск). Прорабатываются проекты реализации строительства аналогичных комплексов в Арзамасском, Уренском, Сергачском районах и городском округе город Выкса, строительство и ввод в эксплуатацию которых планируется осуществить до конца 2021 г.

Необходимо отметить, что созданные комплексы полностью отвечают требованиям природоохранного законодательства и обслуживают более 73 % населения региона.

На официальных сайтах РО размещена информация по порядку заключения договора и памятки для всех категорий потребителей, а также открыта «Горячая линия» для ответов на вопросы потребителей, в том числе и по заключению договоров с региональным оператором. Также данная информация размещена на сайте Госжилинспекции Нижегородской области.

Постановлением Правительства Нижегородской области от 26.12.2018 № 905 «Об утверждении нормативов накопления твердых коммунальных отходов на территории Нижегородской области» утверждены нормативы накопления твердых коммунальных отходов, которые дифференцированы по категориям домовладений: для МКД расчетной единицей, в отношении которой устанавливается норматив, является 1 м², в индивидуальных жилых домах расчетной единицей, в отношении которой устанавливается норматив, является 1 проживающий в год.

Размеры экономически обоснованных единых тарифов на услуги региональных операторов по обращению с ТКО варьируются от 594 руб./м³ до 745 руб./м³ с учетом НДС.

Следует отметить, что тарифы на услуги региональных операторов в Нижегородской области выше, чем в большинстве субъектов Российской Федерации. Это обстоятельство обусловлено развитием современной инфраструктуры по обращению с ТКО. В связи с этим Правительством Нижегородской области принят комплекс мер, направленных на недопущение существенного роста платы для граждан. Указом Губернатора Нижегородской области предельный уровень цены на коммунальную услугу по обращению с ТКО на 2019 год установлен в размере 665 рублей 67 копеек за куб.м. ТКО. Действие данного положения затрагивает более 900 тысяч человек.

В адрес Уполномоченного поступали обращения граждан по вопросу изменения тарифов на вывоз ТКО. Проблема была в том, что до 01.01.2019 плата за вывоз мусора входила в стоимость услуги по содержанию жилого помещения. В декабре 2018 г. она была в общей квитанции, в январе 2019 г. за этот же период пришла отдельная квитанция по оплате за обращение с ТКО.

Федеральным законом от 31.12.2017 № 503-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (подпункт «а» пункт 4 статьи 9) предусмотрено, что при первоначальном включении в состав платы за коммунальные услуги, оказываемые потребителям коммунальных услуг в МКД, платы за коммунальную услугу по обращению с ТКО стоимость услуг по сбору, вывозу, утилизации (захоронению) ТКО исключается из платы за содержание жилого помещения начиная с месяца, в котором услуги по обращению с ТКО начинает оказывать региональный оператор. Решение общего собрания собственников помещений в МКД для такого изменения не требуется.

Жителям разъяснялось, что в платежном документе за январь 2019 г. плата за содержание жилого помещения должна быть уменьшена на размер фактических затрат, которые несла управляющая компания на вывоз ТКО в декабре 2018 г. Управляющая компания по требованию собственников помещений в МКД обязана представить документы, подтверждающие факт исключения указанных затрат, в том числе документы, обосновывающие расчет нового размера платы.

Недовольство нарастает у городского населения, которое имеет жилые дома в сельской местности, и оплата за ТКО взимается одновременно

с учетом двух жилых помещений, тогда как живет человек фактически в одном из них.

Одним из важных вопросов для многих граждан является **вопрос перерасчета размера платы за обращение с ТКО в случае временного отсутствия потребителя в жилом помещении** согласно пункту 148 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в МКД и жилых домах, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 6.05.2011 № 354 (далее - Правила № 354).

Исполнитель коммунальной услуги по обращению с ТКО обязан при наличии оснований производить перерасчет размера платы за указанную коммунальную услугу, за период временного отсутствия потребителя в занимаемом жилом помещении. Потребитель считается временно проживающим в жилом помещении, если он фактически проживает в этом жилом помещении более 5 дней подряд.

Согласно пункту 148 Правил № 354 при временном, то есть более 5 полных календарных дней подряд, отсутствии потребителя в жилом помещении осуществляется перерасчет размера платы за коммунальную услугу по обращению с ТКО. Перерасчет должен производиться пропорционально площади квартиры, приходящейся на временно отсутствующего потребителя.

Перерасчет размера платы за коммунальные услуги осуществляется исполнителем в течение 5 рабочих дней после получения письменного заявления потребителя о перерасчете поданного до начала периода временного отсутствия потребителя или не позднее 30 дней после окончания периода временного отсутствия потребителя. В заявлении о перерасчете указываются фамилия, имя и отчество каждого временно отсутствующего потребителя, день начала и окончания периода его временного отсутствия в жилом помещении. К заявлению о перерасчете должны прилагаться документы, подтверждающие продолжительность периода временного отсутствия потребителя.

В качестве документов, подтверждающих продолжительность периода временного отсутствия потребителя по месту постоянного жительства, к заявлению о перерасчете могут прилагаться соответствующие документы.

В обращениях к Уполномоченному указано, что перерасчеты при временном отсутствии по месту жительства не производятся, и гражданам приходится рекомендовать обратиться в Госжилинспекция, которая в соответствии с ч. 1 ст. 20 ЖК РФ осуществляет государственный надзор в данной сфере.

Вместе с тем, Уполномоченный разъяснял гражданам, что на основании пункта 4.2. ст. 20 ЖК РФ обращение гражданина является основанием для проведения внеплановой проверки

наряду с основаниями, указанными в части 2 ст. 10 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Услуга по обращению с ТКО является коммунальной. На нее распространяются все требования, применяемые к коммунальным услугам, например: осуществляется индексация, регулирование производится по специальным правилам формирования стоимости и т.д.

В соответствии с Правилами обращения с ТКО если потребитель не направил региональному оператору заявку и документы, то договор на оказание услуг считается заключенным и вступает в силу на 16-й рабочий день после публикации на официальном сайте регионального оператора.

Жители области также не довольны тем, что на их взгляд, не отлажен механизм тарифов на вывоз мусора. Возникают вопросы по формированию тарифов. Схем две: по площади жилья и по количеству прописанных в нем людей. Обе имеют свои явные плюсы и минусы. Если много собственников живет, например, в однокомнатной квартире, а регион перешел на тариф по регистрации проживающих, то тут, наверное, жителям не повезло. Но если тариф зависит от количества квадратных метров, то жить одному в большой квартире стало дорого. В сельской местности в основном это одинокие пенсионеры, проживающие в частных домах.

К Уполномоченному в 2019 г. неоднократно поступали обращения и телефонные звонки от жителей из сельской местности по поводу оплаты за обращение с отходами. Граждане считают, что в их домохозяйстве нет накопления и необходимости утилизации коммунальных бытовых отходов. Они ссылались на то, что все отходы у них разделены и с учетом их сортировки некоторые подлежат сжиганию, другие утилизируются методом закапывания на собственном приусадебном участке, а иные отходы помещаются в компост. Однако им приходят платежные документы об оплате, хотя договор с региональным оператором они не заключали, следовательно, не собираются оплачивать не предоставленную услугу. При этом, доказать самостоятельную утилизацию ТКО крайне сложно.

На основании изложенного, можно сделать вывод, что по итогам первых результатов реформы часть населения в основном реагирует неплатежами и нежеланием заключать договоры с региональными операторами и перевозчиками по вывозу ТКО.

По проблемным вопросам «мусорной реформы» граждане начали обращаться в суд, появилась отдельная судебная практика по «мусорной» категории дел. Таких решений уже достаточно, и почти все они вынесены не в пользу потребителя услуги.

Для снижения негативного отношения к оплате за ТКО Уполномоченным разъясняется заявителям, что указанный Федеральный закон относится к актам экологического законодательства, раскрывает основные принципы и методы экономического воздействия на хозяйствующих субъектов в данной сфере. Исходя из предмета Федерального закона и правовых норм, основной его целью является

обеспечение экологической безопасности. При личном приеме граждан выявлена проблема, что гражданам не в полном объеме разъясняется данная информация, населению не нравится, что отсутствуют сведения по расходованию средств на конкретные мероприятия.

2.1.8. Проблемы защиты прав собственников и правообладателей земельных участков, расположенных вблизи линейных объектов

Основные направления деятельности Уполномоченного по устранению нарушений законодательства при защите прав граждан, земельные участки которые расположены вблизи линейных объектов, рассматривались в докладах Уполномоченного за 2017 и 2018 гг. К сожалению, в 2019 г. обращений к Уполномоченному в данной сфере не уменьшилось.

Наиболее масштабные из них – это обращение садоводов г.Арзамаса и Павловского муниципального района Нижегородской области, у которых дела находились в суде в связи с обращением ООО «Газпром трансгаз Нижний Новгород» в суд о сносе садовых построек, как самовольных.

Заявителями по данной группе обращений были не только собственники земельных участков, которые получили их на законных основаниях от предприятий в 70-х – 80-х годах, но и те граждане, которые купили в данных СНТ земельные участки, не зная, что они находятся в санитарно-защитной зоне газопровода высокого давления с особыми условиями использования.

Заявителям были разъяснены нормы законодательства в данной сфере и оказано содействие по обращению в Верховный Суд РФ. Важным юридически значимым фактом для Верховного Суда РФ стали доводы, указанные по одному из обращений в письме Уполномоченного о том, что на момент прокладки газопровода постройки в садоводческом товариществе уже были возведены, а нормы гражданского законодательства не содержали условий признания постройки самовольной, если она возведена в санитарно-охранной зоне линейного объекта. Поэтому если на момент возведения постройки на участке линейный объект не был установлен, то имеется судебная практика о сохранении постройки, которая возведена до строительства линейного объекта. В результате Верховный суд встал на сторону заявителей.

При рассмотрении Уполномоченным указанного обращения была выявлена такая проблема как отсутствие в открытом доступе записей в ЕГРН сведений о линейных объектах и их охранных зонах. Совершая сделку, иногда стороны не указывают об этом в документах, вследствие чего происходит приостановление регистрации объекта, т.к. в разделе обременения отсутствует информация о линейном объекте или санитарно-охранной зоне.

Другой по значимости вопрос – это когда линейные объекты совсем не зарегистрированы в ЕГРН, а гражданин не может получить разрешение на строительство или реконструкцию жилого дома в связи с тем, что фактически линейный объект расположен вблизи его земельного участка. Вместе с этим существует риск сноса жилых домов, если нарушены требования о необходимой защитной зоне и при строительстве дома не соблюдалось расстояние до линейного объекта. Такая постройка

по действующему законодательству является самовольной. По ранее действовавшему законодательству эти признаки не были отнесены к признакам самовольной постройки.

Нет правовой определенности в части защиты прав собственников недвижимости при расположении улично-дорожных сетей, которые по факту тоже являются линейными объектами, но считается, что к данным объектам относят только те из них, которые построены как автомобильные дороги.

В подтверждение указанной позиции Уполномоченного хотелось бы привести пример из практики рассмотрения коллективных обращений граждан, которые жаловались Уполномоченному на ограничение проезда по дороге к землям общего пользования в виде установления шлагбаума. При рассмотрении обращения выяснилось, что указанная дорога является линейным объектом и стоит в реестре муниципальных дорог поселения, когда-то земельный участок в несколько гектаров принадлежал колхозу, а в настоящее время при неоднократном переходе права собственности по договорам купли-продажи оказался в собственности физического лица.

Муниципалитет давно не ремонтировал данную дорогу и практически забыл о её существовании, однако жители поселения использовали её с давних времен для проезда к реке на пляж как грунтовую дорогу, стали бороться за свои права и не хотели уступать новому собственнику земельного участка.

В данной ситуации сложность состоит в том, что продажа осуществлялась без учета объектов, расположенных на данной территории, а новым собственником при проведении кадастровых работ не были учтены границы всех земельных участков, в том числе и указанного линейного объекта – муниципальной дороги. После вмешательства Уполномоченного шлагбаум был демонтирован и жители восстановили право беспрепятственного использования дороги.

Не урегулирован вопрос учета линий электропередач, а также подключения частных домов к частным газопроводам при малоэтажном жилищном строительстве.

Согласно пункту 34 Правил подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям газораспределения, а также об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 30.12.2013 № 1314, необходимо согласие основного абонента на подключение (технологическое присоединение) объекта капитального строительства к сети газораспределения и (или) газопотребления. Иногда возникает вопрос об условиях и стоимости выдачи указанного согласия.

Вместе с этим, если линейный объект не зарегистрирован в ЕГРН, то сделка проходит регистрацию, но потом возникает право монополистов линейных объектов требовать исполнения всеми собственниками недвижимости требований законодательства о допустимых зонах и санитарно-защитных зонах вблизи линейного объекта, особенно этого требуют собственники газопроводов и распределительных газопроводов.

При их эксплуатации возникают сложности, так как зоны очень большие, и удаленность объекта недвижимости от линейного объекта четко прописана в федеральных законах.

Во время судебных разбирательств и при решении споров в суде выясняется, что единая правоприменительная практика также отсутствует.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что вопросы регулирования земельных отношений, а также использование земель, которые расположены вблизи с линейными объектами, в санитарно-защитных зонах, являются очень актуальными и важными для граждан Нижегородской области. Данные вопросы стали предметом обсуждения на заседании Экспертного совета при Уполномоченном. Протокол заседания был направлен в Правительство Нижегородской области. В адрес Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Татьяны Николаевны Москальковой были направлены предложения по закреплению в ст.72.1 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) формы правоотношений по общественному земельному контролю, который осуществляется гражданами, общественными объединениями, иными негосударственными некоммерческими организациями. Предусмотрено, что данный вид контроля может проводиться в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления по принятию решений, предусмотренных ЗК РФ и затрагивающих права и законные интересы граждан, юридических лиц, а также в целях общественной проверки и оценки, анализа, издаваемых данными органами актов и принимаемых ими решений.

Как показывает практика и увеличивающееся число обращений граждан в области земельных правоотношений, статья 72.1. ЗК РФ не получила должного применения на практике.

В пункте 2 статьи 72.1. ЗК РФ установлено, что общественный земельный контроль осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации. Следовательно, при отсутствии специального федерального законодательства по общественному земельному контролю, его проведение регулируется Федеральным законом от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – ФЗ от 21.07.2014 № 212-ФЗ).

В соответствии с ч. 1, 2 ст. 18 ФЗ от 21.07.2014 № 212-ФЗ общественный земельный контроль может осуществляться в форме общественного мониторинга, проверки, экспертизы. Кроме этого, могут проводиться общественные обсуждения и общественные (публичные) слушания. На основании ч. 4 ст. 26 ФЗ от 21.07.2014 № 212-ФЗ информация

о проводимых мероприятиях и их результатах размещается в Интернете и публикуется в СМИ. Согласно ч. 1 ст. 27 этого же закона если в результате общественного контроля выявлены нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений (иных некоммерческих организаций), то вносятся предложения о привлечении виновных должностных лиц к ответственности.

Таким образом, необходимость закрепления в ст.72.1 ЗК РФ формы правоотношений по общественному земельному контролю обусловлена тем, что развитие таких правоотношений позволит гражданам принимать активное участие в принятии решений по вопросам местного значения, будет способствовать снижению конфликтных ситуаций при рассмотрении вопросов в градостроительной и иной деятельности, результаты контроля могут использоваться при проведении публичных слушаний и подготовке документов к ним, а также разрешения земельных споров и развитию территориального общественного самоуправления.

Органам местного самоуправления Нижегородской области рекомендуется:

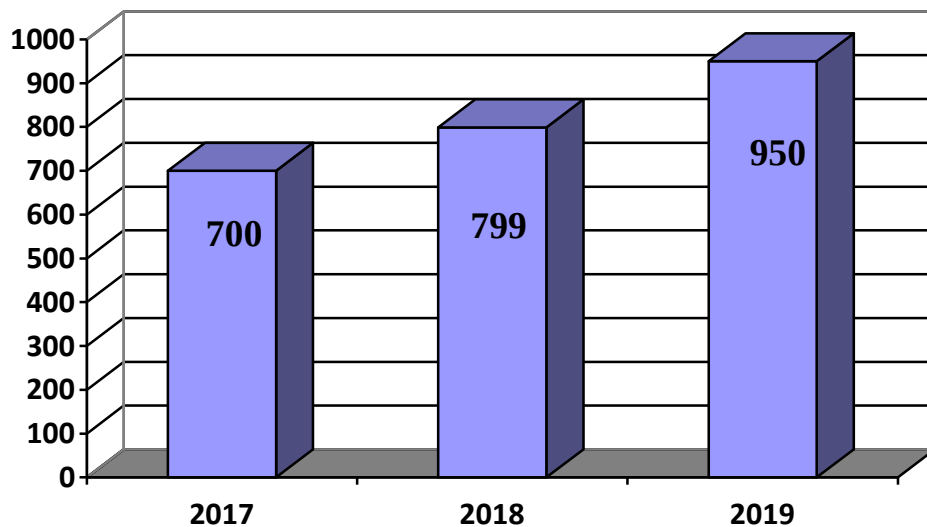
- завершить работу по постановке на государственный кадастровый учет линейных объектов;
- в рамках мероприятий муниципального земельного контроля дополнительно использовать такую форму контроля, как плановый осмотр территорий общего пользования в целях предотвращения захвата земель общего пользования, особенно тех земельных участков, на которых расположены линейные объекты либо предположительно они относятся к санитарно-защитным зонам и право собственности на них не зарегистрировано (такие проверки могут быть проведены более оперативно, так как мероприятия по контролю осуществляются без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями особенно по обследованию земель общего пользования).

Министерству ЖКХ Нижегородской области необходимо продолжить работу по мониторингу данного вопроса.

2.2.Защита прав граждан в социальной сфере

Вопросы прав человека в социальной сфере занимают преобладающие позиции в деятельности Уполномоченного. В 2019 г. в адрес Уполномоченного поступило 950 обращений в социальной сфере, что превышает на 151 количество обращений в 2018 г. и на 250 - в 2017 г.

Диаграмма 10



В разрезе распределения обращений к Уполномоченному вопросы реализации прав на социальное обеспечение (льготы), предоставления мер социальной поддержки, социальной помощи практически всегда находятся на первом месте.

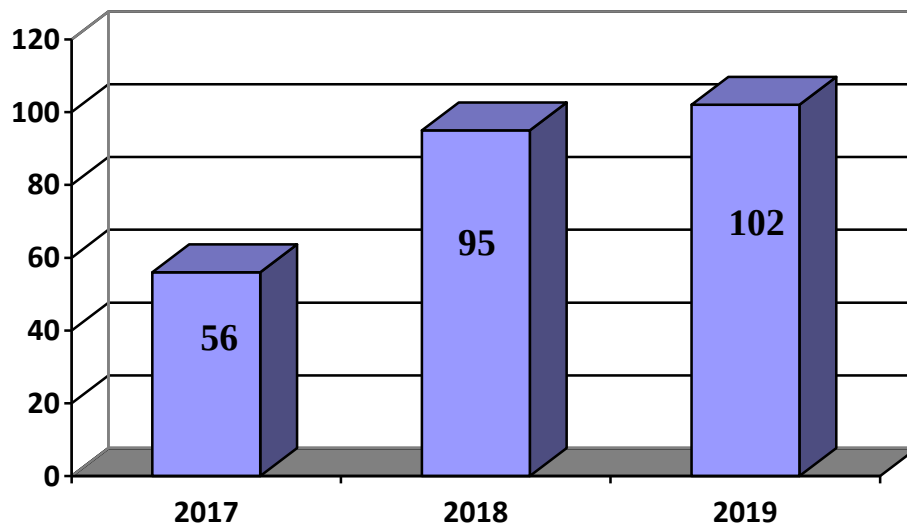
Анализ обращений показывает, что к Уполномоченному в большей степени обращаются социально незащищённые граждане с просьбой об оказании помощи в связи с трудной жизненной ситуацией, возникающей в силу различных обстоятельств на жизненном пути не только одного человека, но и его семьи.

2.2.1 Реализация прав граждан в сфере труда

Вопросы реализации права граждан на полное и своевременное вознаграждение за труд имеют в основе причины экономического, социального, правового характера. Соответственно, их решение должно иметь комплексный характер, включать юридические, общественные, финансовые аспекты.

Трудовая деятельность для многих граждан является основным источником дохода и возможностью личной самореализации в обществе. В 2019 г. к Уполномоченному по тематике, связанной с реализацией права на труд и достойное вознаграждение за него, поступило 102 обращения, в 2018 г. – 95 обращений, в 2017 г. – 56 обращения, в 2016 г. – 17. Рост количества обращений говорит о постоянном наличии проблем в указанной сфере.

Диаграмма 11



Спорные ситуации отличаются разнообразием: необоснованное отстранение от работы, не предоставление дополнительных оплачиваемых выходных дней для ухода за ребенком-инвалидом, неоплата сверхурочной работы, не оформление трудовых отношений с работниками, взыскание задолженности по заработной плате, ненадлежащее оформление расторжения трудового договора и выдаче трудовой книжки, принуждение к увольнению по собственному желанию, личные неприязненные отношения в коллективе.

Но большинство из спорных ситуаций относится к сфере охраны труда. Данный вывод подтверждается сведениями Государственной инспекции труда в Нижегородской области (далее – Гострудинспекция). В 2019 г. 1030 из 1855 нарушений зафиксировано именно в этой сфере. Данные вопросы носят особенный характер, поскольку связаны с возможными негативными последствиями для здоровья граждан.

К Уполномоченному обратился Б. с жалобой на непредоставление работодателем гарантий и компенсаций за работу с вредными и (или) опасными условиями труда. Заявитель является работником муниципального предприятия «К.» в одном из районов Нижегородской области, указал, что условия его труда не определены как вредные. В этой связи ему не предоставляется дополнительный отпуск и не установлена соответствующая доплата. Однако ранее, выполняя эту же работу на муниципальном унитарном предприятии «Р.» (в 2018 г. предприятие было реорганизовано), он имел право на вышеназванные гарантии. Кроме того, заявитель сообщил, образующиеся в процессе производственной деятельности предприятия отходы выбрасываются за территорию предприятия. Уполномоченным было инициировано проведение государственной экспертизы условий труда в соответствии со статьей 216¹ ТК РФ и Порядком проведения государственной экспертизы условий, утвержденного приказом Минтруда России от 12.08.2014 № 549н.

По результатам государственной экспертизы условий труда установлено, что идентификация вредных и (или) опасных факторов выполнена с нарушениями Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда», а гарантии и компенсации слесарю-ремонтнику установлены с нарушением требований Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 421-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О специальной оценке условий труда», а также обнаружены иные нарушения.

Одновременно с этим по инициативе Уполномоченного Гострудинспекция провела

внеплановую выездную проверку, по результатам которой установлено, что часть доводов заявителя подтвердились и работодателю направлено предписание об устранении выявленных нарушений, возбуждено дело об административной правонарушении.

Учитывая, что в соответствии с федеральным государственным реестром объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду объекты муниципального предприятия «К.» отнесены к объектам федерального государственного экологического надзора 3 категории (код объекта 22-0152-001016-П), Уполномоченный также обратился в Межрегиональное управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Нижегородской области и Республике Мордовия. В настоящее время проводится проверка. Вопрос остается на контроле Уполномоченного.

Остается актуальным обеспечение своевременной выплаты заработной платы. Как свидетельствуют официальные статистические данные, по данным показателям в Нижегородской области были приняты дополнительные меры по снижению ее задолженности, в результате чего Нижегородская область заняла в 2019 г. последнее место в ПФО по задолженности заработной платы. Немало важную роль в этом сыграла прокуратура Нижегородской области в части принятия мер по обеспечению прав граждан на своевременную оплату труда. Во всех муниципальных образованиях Нижегородской области проведены прокурорские проверки в данной сфере. Например, Выксунской городской прокуратурой Нижегородской области по обращению местного жителя проведена проверка соблюдения требований трудового законодательства в ООО «Водоканал». Установлено, что за декабрь 2019 г. 95 работникам предприятия не была выплачена заработная плата, задолженность составила более 2,112 млн. рублей. В связи с этим городским прокурором проведена встреча с трудовым коллективом, директору предприятия объявлено предостережение, внесено представление, возбуждено административное дело. Уже спустя неделю после вмешательства прокурора директором предприятия изысканы денежные средства, что позволило полностью погасить задолженность по зарплате.

Всего в результате прокурорского реагирования в течение 2019 г. максимально была погашена задолженность на предприятиях различных форм собственности. Работа по защите прав граждан на оплату труда прокуратурой области будет продолжена.

По данным Гострудинспекции общее количество выявленных нарушений по оплате труда составило 378, общая сумма наложенных административных штрафов за нарушения по оплате труда составила 16 млн.325 тыс. руб. По результатам надзорных мероприятий по предписаниям Гострудинспекции 6141 работнику выплачена задержанная заработная плата в общей сумме 112 млн. 132 тыс.руб.

Однако проблема наличия задолженности по заработной плате продолжает оставаться актуальной: несвоевременная выплата заработной платы, выплата её в размере ниже минимального размера оплаты труда, нарушение порядка её индексации. По состоянию на 31.12.2019 общая сумма задолженности по заработной плате составила 8,6 млн.руб.

Важным нововведением 2019 г. стали изменения в Трудовой кодекс Российской Федерации (далее – ТК РФ) в части расширения прав государственных инспекторов труда. В соответствии с новой статьей 360.1 ТК РФ принудительное исполнение обязанности работодателя погасить долги по начисленной, но не выплаченной в срок зарплате и другим суммам выплат, осуществляемых в рамках трудовых отношений, может осуществляться по решению инспектора труда. Если решение не будет исполнено или обжаловано, электронный экземпляр исполнительного документа передается приставу, который, в свою очередь, вынесет постановление о возбуждении исполнительного производства и запросит у кредитной организации сведения о счетах должника.

В соответствии со статьей 391 ТК РФ непосредственно в судах рассматриваются индивидуальные трудовые споры, в связи с этим в большинстве случаев заявителям разъясняется порядок обращения в судебные органы, порядок осуществления ведомственного контроля и федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Кроме того, выступая в роли медиатора, Уполномоченный прилагает усилия для разрешения трудовых споров в досудебном порядке.

А. пожаловалась на неправомерное увольнение из ЦРБ. Наряду с разъяснением порядка защиты трудовых прав направлено обращение в министерство здравоохранения Нижегородской области с просьбой провести проверку правомерности увольнения А. По результатам, несмотря на имеющийся приказ об увольнении заявительницы по собственному желанию, она была вновь принята на работу к данному работодателю.

В особую ситуацию попала гражданка К., находящаяся на 37 неделе беременности. К Уполномоченному она обратилась с заявлением об оказании ей юридической помощи в связи с увольнением по истечении срока трудового договора. После переговоров с работодателем и разъяснения ему ст.261 ТК РФ, а также последствия их несоблюдения, с К. заключили дополнительное соглашение о продлении срочного трудового договора и работодателем принят к направлению в Фонд социального страхования лист нетрудоспособности по беременности и родам.

В апреле 2019 г. в рамках реализации Соглашения о сотрудничестве Гострудинспекции и Уполномоченного на заседании Экспертного совета при Уполномоченном рассмотрен вопрос соблюдения трудовых прав работников локомотивных бригад ОАО «РЖД» в части касающейся учета

режима рабочего времени и времени отдыха работников. Основанием вынесения для обсуждения стали многочисленные нарушения, отмеченные Гострудинспекций в связи с выявленной в ходе проверок несправедливостью в отношении указанных работников. В обсуждении принимали участие руководитель Гострудинспекции, заместитель Нижегородского транспортного прокурора, представители Горьковской дирекции тяги филиала ОАО «РЖД» (далее – ГДТ ОАО «РЖД»). Проведенные Гострудинспекцией проверки свидетельствуют о том, что в ряде случаев работодатель увеличивает продолжительность времени нахождения в подменном пункте работнику более чем в два-три раза, а затем из междусменного отдыха вычитает все время отдыха в пункте оборота (подмены). Данная практика приводит к тому, что работники длительное время находятся вдали от дома в пунктах оборота (подмены), уменьшается их законное время отдыха. В настоящее время данный вопрос находится на постоянном контроле руководства ГЖД.

Актуальные вопросы реализации указанных конституционных прав граждан рассматривались на прошедшем в г. Казани заседании Координационного совета уполномоченных по правам человека в Российской Федерации в мае 2019 г. Его участниками стали Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москалькова, руководитель Федеральной службы по труду и занятости М.Ю. Иванов, уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации, руководители компетентных министерств и ведомств, представители судебных и правоохранительных органов.

2.2.2. Реализация прав на социальное обеспечение

В рамках национального проекта «Демография» в Нижегородской области реализуется региональный проект «Старшее поколение», который предусматривает мероприятия по активному долголетию в части внедрения системы долговременного ухода за гражданами пожилого возраста и инвалидами; развитию геронтологических служб и центров; укреплению здоровья граждан; улучшению качества жизни в зависимости от индивидуальной нуждаемости и потребностей; обеспечению более эффективного использования их потенциала и участия в общественной жизни. Все эти задачи связаны с поставленной целью увеличения ожидаемой продолжительности здоровой жизни до 78 лет к 2024 г.

В целях создания условий для повышения качества услуг в социальной сфере, сокращения дефицита предоставления обязательных услуг населению,

в Нижегородской области создаются условия для развития рынка социальных услуг с равным участием организаций различных форм собственности. Увеличивается доля социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в сфере социального обслуживания, социальной поддержки и защиты граждан с последующим возможными затратами из бюджета.

Данная задача обусловлена требованиями Федеральных законов от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания в Российской Федерации», указов Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» (далее - указ Президента России № 618), от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.» (далее – указ Президента России № 204).

Обеспечение возможности участия в оказании социальных услуг негосударственным организациям определено в качестве ожидаемого результата развития конкуренции в социальной сфере (пункт 2 Перечня отраслей (сфер) экономики (видов деятельности) и ожидаемых результатов развития конкуренции, утвержденного указом Президента России № 618).

В целях реализации указа Президента России № 204 мероприятия, направленные на развитие конкуренции в сфере социального обслуживания, включены в федеральный проект «Разработка и реализация программы системной поддержки и повышения качества жизни граждан старшего поколения «Старшее поколение» национального проекта «Демография». Одной из задач федерального проекта является увеличение удельного веса негосударственных организаций социального обслуживания в общем количестве организаций социального обслуживания всех форм собственности с 10% в 2018 г. до 19,1% к 2024 г.

В этой связи Законом Нижегородской области от 24.12.2019 № 175-З в статью 48 Закона Нижегородской области от 08.05.2003 № 31-З «Об осуществлении права государственной собственности Нижегородской области» внесены изменения и перечень субъектов, которым объекты государственной собственности Нижегородской области могут передаваться в безвозмездное пользование, дополнен социально ориентированными некоммерческими организациями, включенными в реестр поставщиков социальных услуг Нижегородской области, в отношении имущества, закрепленного на праве оперативного управления за государственными организациями, подведомственными министерству социальной политики

Нижегородской области, в целях использования для оказания социальных услуг в полустационарной форме и (или) в стационарной форме.

Вместе с тем, учитывая социальную значимость и возможные последствия процесса реформирования системы учреждений социального обслуживания населения (как для граждан, получающих социальные услуги, так и для работников учреждений), при реализации мероприятий по созданию условий для развития рынка социальных услуг необходимо учитывать возрастные особенности обслуживаемых категорий граждан и необходимость проведения разъяснительной работы в доступной форме с обслуживаемыми категориями населения и работниками данных организаций. Отсутствие данной информации вызывает недоверие пожилых граждан, которые привыкли доверять только государственным учреждениям.

К Уполномоченному обратилась жительница города Нижнего Новгорода О. по вопросу заключения нового договора на оказание социальных услуг в форме социального обслуживания на дому. Заявитель получила информацию от социального работника государственного бюджетного учреждения «Комплексный центр социального обслуживания населения» (далее – КЦСОН), что в дальнейшем договор на оказание социальных услуг будет заключаться не с КЦСОН, а с частной организацией, оказывающей социальные услуги. Ей было предложено подготовить новый пакет документов для заключения договора. О. выразила крайнюю обеспокоенность данной ситуацией, поскольку не понимала целей заключения нового договора, не обладает информацией об этой частной организации (целях ее деятельности, опыте работы, квалификации сотрудников и т.д.), содержание нового договора ей также не известно, неясен вопрос стоимости услуг, которые будут оказываться и как качество этих услуг будет контролироваться органами государственной власти.

К рассмотрению данного обращения было привлечено министерство социальной политики Нижегородской области и районное управление социальной защиты населения. В целях пресечения подобных обращений, как в адрес Уполномоченного, так и в адрес областного министерства социальной политики, было предложено министерству социальной политики Нижегородской области разработать наглядное пособие, памятки, листовки, подготовить разъяснительные письма, в которых доступным способом изложить информацию о происходящих процессах в сфере социального обслуживания населения.

Данную визуализированную информацию любому пожилому человеку удобно было бы изучить, обсудить с родственниками, чтобы снять возникающие вопросы и без опасений принять приемлемое для данного гражданина решение.

Согласно реестру⁶ поставщиков социальных услуг Нижегородской области в 2019 г. зарегистрировано 26 негосударственных поставщиков, 4 из которых предоставляют социальное обслуживание гражданам пожилого возраста и инвалидам в стационарной форме (для сравнения: в 2015 г. – 8).

Ведение данного реестра субъектом Российской Федерации предусмотрено Федеральным законом от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». Реестр поставщиков социальных услуг в субъекте Российской Федерации размещается на официальном сайте уполномоченного органа субъекта

⁶ В реестр включаются государственные и негосударственные организации, в том числе некоммерческие организации, индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность в сфере социального обслуживания.

Российской Федерации в сети «Интернет» в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации. Пунктом 5 части 3 статьи 25 данного Федерального закона установлено, что реестр содержит адрес (место нахождения, место предоставления социальных услуг), контактный телефон, адрес электронной почты поставщика социальных услуг.

Аналогичные нормы содержатся в постановлении Правительства Нижегородской области от 01.09.2017 № 652 «О формировании и ведении реестра поставщиков социальных услуг в Нижегородской области и регистра получателей социальных услуг Нижегородской области». Одной из целей размещения данного реестра в сети «Интернет» должно быть обеспечение доведения достоверной и доступной информации о поставщиках социальных услуг до получателей таких услуг. Вместе с тем, информация о реестре размещена с разбивкой по месту регистрации поставщиков социальных услуг в муниципальных районах и городских округах Нижегородской области. При осуществлении социальных услуг в нескольких муниципальных образованиях, кроме места регистрации, найти в реестре информацию о таком поставщике крайне затруднительно. В такую ситуацию попали получатели социальных услуг, имеющие индивидуальную программу предоставления социальных услуг, составленную в более ранний период, до создания новых поставщиков или начала осуществления деятельности ранее созданными на территории других муниципальных образований.

В этой связи считаем целесообразным, рекомендовать **министерству социальной политики Нижегородской области:**

- проработать вопрос широкого информирования граждан – получателей социальных услуг об изменениях, касающихся поставщиков данного вида услуг, и механизме перевода услуг в негосударственный сектор;
- рассмотреть вопрос о размещении информации о реестре в более доступной для получателей форме.

2.2.3. Меры социальной поддержки

По данным министерства социальной политики Нижегородской области в 2019 г.:

- на предоставление мер поддержки отдельным категориям граждан из регионального и федерального бюджетов израсходовано 20 144, 4 млн. рублей;
- число получателей социальных выплат превышает 1 млн. человек;
- количество различных социальных выплат составляет 96, из них 73% (70) предоставляются из областного бюджета.

На меры социальной поддержки ветеранам труда, ветеранам труда Нижегородской области, труженикам тыла, жертвам политических

репрессий, школьникам из многодетных и малоимущих семей, малоимущим семьям с детьми и иным категориям граждан из областного бюджета было израсходовано порядка 14 404,2 млн. рублей. Выплата пособий в соответствии с региональным законодательством проведена с учетом индексации их размеров на 4,2 %.

В соответствии с Законом Нижегородской области от 24.11.2004 № 130-З «О мерах социальной поддержки граждан, имеющих детей» (далее – Закон области № 130-З) предусмотрено право на получение регионального материнского (семейного) капитала в размере 100 тысяч рублей при рождении с 2017 г. по 2021 г. третьего или последующего ребенка. В настоящее время прорабатывается вопрос снятия ограничения по сроку действия регионального материнского (семейного) капитала.

Также Правительством Нижегородской области проработан вопрос о распространении права на ежемесячную денежную выплату при рождении после 31.12.2019 четвертого или последующего ребенка независимо от ранее использованного права на выплату. Внесены соответствующие изменения в постановление Правительства Нижегородской области от 27.06.2012 № 374 «Об утверждении Положения о порядке предоставления ежемесячной денежной выплаты при рождении третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет» (постановление Правительства Нижегородской области от 31.01.2020 № 65).

В тоже время при реализации Закона области № 130-З у граждан возникают вопросы.

К Уполномоченному обратилась гражданка М. по вопросу получения пособия на ребенка-инвалида. Заявителю разъяснено, что в соответствии с Законом области № 130-З пособие на ребенка устанавливается в размере 4000 рублей в месяц на каждого ребенка-инвалида со второй степенью выраженности ограничений по способностям к самообслуживанию и к самостоятельному передвижению.

Учитывая, что ребенку заявителя установлена 2 степень ограничения только по способностям к самообслуживанию, назначение пособия, к сожалению, не предусмотрено.

В целях защиты прав заявителя Уполномоченный обратился в Законодательное Собрание Нижегородской области для рассмотрения вопроса о внесении изменений в Закон области № 130-З, в части назначения пособия со второй степенью выраженности ограничений по способностям к самообслуживанию или к самостоятельному передвижению.

Данная инициатива прорабатывалась Законодательным Собранием совместно с министерством финансов Нижегородской области, однако поддержки пока не получила.

Гражданка К. просила оказать содействие в разрешении вопроса о невыплате ей ежемесячного пособия по уходу за ребенком. Управление социальной защиты населения (далее – УСЗН) района разъясняло заявителю, что для назначения пособия необходимо представить пакет документов, в том числе справку от отца ребенка о том, что он не использует отпуск по уходу за ребенком и не получает данное пособие. При этом брак между гражданкой К. и отцом ребенка расторгнут через 2,5 месяца после рождения ребенка. О месте нахождения отца ребенка заявителю неизвестно.

Районная прокуратура при проверке указала, что нарушений в действиях УСЗН не имеется, согласно приказу Минздравсоцразвития России от 23.12.2009 № 1012н «Об утверждении порядка и условий назначения и выплаты государственных пособий гражданам,

имеющим детей» (далее – Порядок № 1012н) справка должны быть представлена заявителем.

Вместе с тем, имеется противоположная судебная практика по разрешению аналогичной ситуации (апелляционное определение Самарского областного суда от 26 марта 2019 года № 33-3444/2019).

Для разрешения ситуации Уполномоченный обратился к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации с просьбой рассмотреть вопрос о полноте правового регулирования, осуществляемого Порядком № 1012н.

Уполномоченным по правам человека в РФ совместно с Министерством труда РФ были даны указания министерству социальной политики Нижегородской области о пересмотре решения об отказе в назначении пособия заявительнице К.

Также было разъяснено, что, начиная с 2021 года планируется переход всех территориальных органов Фонда социального страхования Российской Федерации на прямые выплаты пособий работающим гражданам. Представление указанных справок не потребуется, и соответствующие изменения планируется внести в Порядок № 1012н.

Значительные средства областного бюджета расходуются на меры социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в виде ежемесячных денежных компенсаций (инвалидам, ветеранам труда, инвалидам и участникам Великой Отечественной войны, многодетным семьям, гражданам, подвергшимся воздействию радиации, детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей и другим категориям граждан), которые предусмотрены целым рядом нормативных правовых актов Российской Федерации и Нижегородской области.

В среднем объем указанных мер социальной поддержки составляет 50 процентов платы за жилое помещение и коммунальные услуги в пределах социальной нормы площади жилья и установленных нормативов потребления коммунальных услуг. Средний размер компенсации составил 822,12 рублей, что больше на 7,4% по сравнению с 2018 г. (765,5 рублей).

Несмотря на наличие расходных обязательств на предоставление различных мер поддержки, граждане обращаются по вопросам оказания дополнительной финансовой поддержки.

К Уполномоченному обратилась гражданка К., 84 лет, с вопросом об оказании материальной помощи для оплаты дорогостоящего амбулаторного лечения, рекомендованного ей по окончании лечения в стационаре. Основания для оказания материальной помощи в соответствии с постановлением Правительства Нижегородской области от 23.03.2007 № 86 «Об утверждении Порядка предоставления материальной помощи гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, в виде денежных средств» отсутствовали, поскольку в рамках данного постановления помощь оказывается в связи с необходимостью оплаты лечения, лекарственных препаратов, не входящих в Программу государственных гарантий оказания населению бесплатной медицинской помощи (далее – Программа).

Приобретение лекарственных препаратов (мексидол и церетон) по рекомендации лечащего врача входят в Программу, и при получении в составе набора социальных услуг либо отдельно социальной услуги по лекарственному обеспечению в рамках Федерального закона от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» инвалидам предоставляется бесплатно.

В этой связи Уполномоченным решен вопрос о предоставлении материальной помощи с депутатом Законодательного Собрания Нижегородской области.

Вопросы оказания адресной социальной помощи традиционно являются актуальными для граждан, обращающихся к Уполномоченному, нуждающихся в данной поддержке.

К Уполномоченному обратилась гражданка К., находящаяся в отпуске по уходу за третьим ребенком, которая сообщила, что дважды обращалась в районное Управление социальной защиты населения с просьбой оказать ей адресную государственную социальную поддержку как малоимущей семье. Но ей было отказано по причине наличия у их семьи земельного участка, который был предоставлен многодетной семье после рождения третьего ребенка. На повторное обращение заявительница вновь получила отказ, но уже по другой причине – в связи с превышением дохода установленной величины прожиточного минимума, действующей на день обращения (9222 рубля).

Заявителю разъяснено, что основания для отказа в назначении адресной государственной социальной поддержки определены пунктом 20¹ Порядка оказания адресной государственной социальной поддержки малоимущим семьям или малоимущим одиноко проживающим гражданам в Нижегородской области, утвержденного постановлением Правительства Нижегородской области от 12.02.2004 № 27 (далее – Порядок № 27). Отказы в предоставлении указанной меры поддержки были основаны на вышеуказанной норме.

Вместе с тем, первоначальное заявление в нарушение пункта 20 Порядка № 27 было рассмотрено без составления акта материально-бытового положения семьи, на что Уполномоченным было указано руководителю УСЗН, заявителю была оказана материальная помощь на предметы первой необходимости. Кроме этого, УСЗН поручено провести дополнительные обучающие мероприятия с сотрудниками.

В ходе личного приема специалиста аппарата Уполномоченного 20.11.2019 в ФКУ СИЗО-1 обратился С. (из числа детей-сирот) с просьбой оказать содействие в сохранении денежных средств (пенсии по потере кормильца), поступающих на его счета в финансовых организациях.

Совершеннолетия С. достигал 09.12.2019, вопрос продления срока нахождения под арестом разрешался судом 10.12.2019. Банковская карта, выданная ему для перечисления социальной стипендии во время его обучения в профессиональной образовательной организации с ПИН-кодом, находилась у третьих лиц, паспорт находится у девушки, с которой он проживал. В этой связи он выразил опасения, что денежные средства могут быть сняты с его счетов.

Уполномоченный совместно с главой администрации г.о.г. Бор проработал данный вопрос с руководителем дополнительного офиса ПАО Сбербанк и 02.12.2019 банковская карта заявителя была заблокирована.

По-прежнему граждане обращаются с вопросами, связанными с введением с 01.01.2017 критерия нуждаемости при предоставлении мер поддержки после внесения изменений в Закон Нижегородской области от 29.11.2004 № 133-З «О мерах социальной поддержки ветеранов».

На 2019 г. данный размер составлял 22266,4 рубля (пункт 2 постановления Правительства Нижегородской области от 29.12.2018 № 927). С 16.02.2019 установлено, что в случае индексации страховых пенсий неработающих пенсионеров выше фактического уровня инфляции за предыдущий год Правительство Нижегородской области вправе принять решение об увеличении индексации размера среднемесячного дохода выше уровня инфляции в порядке, определяемом Правительством Нижегородской области. На 2019 года размер такого коэффициента составил 1,0705.

К сожалению, разъяснения по данным вопросам, полученные в УСЗН по месту жительства, являются для граждан недостаточными либо неясными. Таким гражданам совместно с министерством социальной политики Нижегородской области разъясняется механизм предоставления мер

поддержки и проверяется обоснованность применения данного критерия в каждом конкретном случае.

В прошедшем году, к сожалению, пришлось столкнуться с фактом ущемления прав недееспособных граждан.

В Нижегородской области функционируют 13 государственных учреждений, предоставляющие социальные услуги в стационарной форме гражданам с нарушениями психического здоровья, в том числе:

- 10 психоневрологических интернатов (далее – ПНИ);
- 3 детских дома-интерната для умственно-отсталых детей (далее – ДДИ).

Организация и порядок помещения лиц в психоневрологические учреждения для социального обеспечения реализуются согласно требованиям Закона Российской Федерации от 02.07.1992 № 3185-I «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании». Жалоб на незаконное помещение граждан в указанные учреждения не зафиксировано. В тоже время часто обращаются родственники лиц с нарушениями психического здоровья по вопросу их помещения в ПНИ или граждане, которые уже проживают в подобных учреждениях

В ходе приема граждан 01.10.2019 в приемной Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе рассмотрено обращение П. по вопросу помещения родственницы, 1926 года рождения, в ПНИ. Заявительнице даны разъяснения и предложено помещение в интернаты Нижегородской области, где нет очередности. Одновременно с этим ей был предложен вариант помещения в ПНИ по очереди, где родственница состоит второй. По ходатайству Уполномоченного решением комиссии министерства социальной политики Нижегородской области от 24.10.2019 родственница П. была зачислена в то ПНИ, где состояла в очереди.

2.2.4. Обеспечение жизнедеятельности инвалидов

В 2019 г. Нижегородским отделением Фонда социального страхования закуплено и передано инвалидам кресел-колясок, абсорбирующего белья, протезно-ортопедических изделий, слуховых аппаратов на сумму 744,2 млн. рублей (в 2018 г. – на 729 млн. рублей).

Вместе с тем, существующие в настоящее время механизмы обеспечения инвалидов ТСП, предоставление инвалиду ТСП в натуральной форме по результатам проведенных конкурентных процедур уполномоченными органами и выплата компенсация за самостоятельно приобретенное инвалидом за собственный счет ТСП, имеют ряд недостатков:

- длительность сроков предоставления ТСП ввиду требований законодательства о закупках (сроки проведения конкурентных процедур до 40 дней);

- необходимость привлечения собственных средств для приобретения ТСР на открытом рынке по розничным ценам и получение компенсации в размере не соответствующем фактическим расходам, срок выплаты компенсации до 60 дней, при этом ее размер не превышает стоимость аналогичных изделий, предоставляемых уполномоченным органом по результатам закупок.

По итогам встречи Президента Российской Федерации с инвалидами и представителями общественных организаций и профессиональных сообществ, оказывающих содействие инвалидам, состоявшейся 05.12.2017, Правительству Российской Федерации даны поручения о подготовке предложений в части использования электронного социального сертификата для обеспечения инвалидов ТСР (№ Пр-50 от 13.01.2018). Минтрудом России был подготовлен соответствующий законопроект⁷, однако до настоящего времени он так и не внесен в Государственную Думу Российской Федерации. Законопроект предусматривает внесение изменений в Федеральные законы от 24.11.1995 № 181-ФЗ и от 24.07.1998 № 125-ФЗ в части внедрения дополнительного механизма к натуральному обеспечению ТСР и компенсации за самостоятельное приобретение ТСР - приобретение отдельных видов ТСР с использованием электронного сертификата (в случае выбора такого способа получателем ТСР). Электронный сертификат позволит инвалидам самостоятельно выбирать модель, функционал и марку изделия.

Принятие данного проекта федерального закона существенно облегчило бы для инвалидов процедуру обеспечения ТСР. И возможно снизилась бы напряженность в решении данных вопросов, соответственно меньше бы фиксировалось обращений в различные инстанции по вопросам обеспечения техническими средствами реабилитации.

К Уполномоченному на личном приеме обратился директор ООО «Т.р.» Б. по ряду вопросов, связанных с обеспечением инвалидов техническими средствами реабилитации (далее – ТСР). Б., нуждающийся после аварии в протезировании ног, обратился в органы исполнительной власти Нижегородской области и к Уполномоченному с предложением о внесении изменений в пункт 3 Порядка выплаты компенсации за самостоятельно приобретенное инвалидом техническое средство реабилитации и (или) оказанную услугу, включая порядок определения ее размера и порядок информирования граждан о размере указанной компенсации, утвержденного Приказом.

Заявитель сообщил о проблемах действующей системы обеспечения инвалидов различными видами ТСР – это нарушение сроков обеспечения, дополнительные согласования и пересмотр ИПРА, невозможность полной компенсации за самостоятельно приобретенные ТСР и иные. Кроме того, Б. выразил беспокойство о том, что судебная практика по искам инвалидов к ФСС РФ складывается не в пользу заявителей-инвалидов. В этой связи он предложил внести

⁷ размещен на сайте <https://regulation.gov.ru> (ID проекта 02/04/09-18/00083894)

некоторые изменения в нормативные правовые акты по данному вопросу.

Предложения заявителя были рассмотрены на заседании Экспертного совета при Уполномоченном с участием заинтересованных ведомств и экспертов⁸, по итогам которого министерству социальной политики Нижегородской области подготовлены соответствующие рекомендации.

Также по результатам работы «круглого стола» направлено обращение Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации с просьбой инициировать перед Министерством труда и социальной защиты РФ внесение изменений в Порядок выплаты компенсации, включая порядок определения ее размера и порядок информирования граждан о размере указанной компенсации (приказ Минздравсоцразвития России от 31.01.2011 № 57н.).

Кроме того, выявлена проблема обеспечения инвалидов необходимыми ТСР с конкретными характеристиками ввиду отсутствия таковых в классификации ТСР, утвержденной приказом Минтруда России от 13.02.2018 № 86н.

К Уполномоченному обратилась Б. по вопросу отказа НРО ФСС в закупке слухового аппарата цифрового заушного сверхмощного многоканального SUMO DM в связи с отсутствием в программе реабилитации и абилитации рекомендации в многоканальном слуховом аппарате. Признак многоканальности применительно к слуховым аппаратам отсутствует в классификации технических средств реабилитации, а предлагаемый заявительнице НРО ФСС обычный слуховой аппарат не обеспечивает восполнение слуховой функции.

В интересах Б. Уполномоченный обратился в ГБ МСЭ по Нижегородской области, министерство здравоохранения Нижегородской области, министерство социальной политики Нижегородской области с просьбой инициирования внесения изменений в классификацию технических средств (изделий) в рамках ежегодной актуализации классификации на основании Приказа Минтруда России от 01.11.2018 №686н «Об утверждении Порядка актуализации классификации технических средств (изделий) в рамках федерального перечня реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду».

Соответствующее ходатайство было направлено в НРО ФСС РФ, однако инициатива Уполномоченного и вышеуказанных ведомств не была поддержана.

Следует отметить, что по сравнению с предыдущими годами, совершенствуются меры по оказанию услуг, предоставлению помощи, реабилитации инвалидов.

Принятые в 2019 г. на федеральном уровне нормативные правовые акты направлены на изменение существующих механизмов реализации прав инвалидов, том числе посредством совершенствования системы межведомственного электронного взаимодействия при предоставлении государственных и муниципальных услуг инвалидам.

В целях повышения качества оказания государственных и муниципальных услуг инвалидам и сокращения сроков их предоставления

⁸ Участие в межведомственной встрече приняли представители Государственного учреждения - Нижегородского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации, ГБ МСЭ по Нижегородской области, Законодательного Собрания Нижегородской области, министерства социальной политики Нижегородской области, министерства здравоохранения Нижегородской области, Прокуратуры Нижегородской области, члены Экспертного совета при Уполномоченном.

посредством использования сведений, содержащихся в федеральном реестре инвалидов, внесены соответствующие изменения в Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Скорректированы нормы в части реализации права на бесплатную парковку транспортных средств, введены требования об обязательной установке опознавательного знака «Инвалид» на транспортное средство инвалидов и внесении информации о них в федеральный реестр инвалидов. Внесены изменения в Правила признания лица инвалидом в части порядка направления, проведения медико-социальной экспертизы (постановление Правительства РФ от 16.05.2019 № 607 «О внесении изменений в Правила признания лица инвалидом»); совершенствования порядка освидетельствования граждан, находящихся в стационаре в связи с операцией по ампутации (реампутации) конечности (постановление Правительства Российской Федерации от 04.06.2019 № 715); конкретизированы сроки установления категории «ребенок-инвалид» при инсулинозависимом сахарным диабетом до 18 лет (постановление Правительства РФ от 07.06.2019 № 823).

Также скорректированы сроки предоставления государственных услуг инвалидам, нуждающимся в оказании паллиативной медицинской помощи, восполнены пробелы в части сроков пользования техническими средствами реабилитации, срок действия выданного инвалиду направления на получение технического средства реабилитации, введен порядок снятия инвалида с учета по обеспечению техническим средством реабилитации (постановления Правительства РФ от 13.04.2019 № 443 и от 16.05.2019 № 605).

Приказами ФСС РФ от 16.05.2019 № 256 и от 21.08.2019 № 428 утверждены Административные регламенты по предоставлению государственной услуги по обеспечению инвалидов техническими средствами реабилитации и (или) услугами и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями, а также по выплате компенсации за самостоятельно приобретенные инвалидами технические средства реабилитации (ветеранами протезы (кроме зубных протезов), протезно-ортопедические изделия) и (или) оплаченные услуги и ежегодной денежной компенсации расходов инвалидов на содержание и ветеринарное обслуживание собак-проводников, а также предоставления гражданам, имеющим право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, государственной услуги по предоставлению при наличии медицинских показаний путевок на санаторно-курортное

лечение, осуществляемое в целях профилактики основных заболеваний, бесплатного проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно.

В 2019 г. принят целый ряд нормативных правовых актов и по изменению процедуры МСЭ:

- приказом Минтруда России от 31.01.2019 № 52н/35н утвержден перечень обследований, необходимых при направлении граждан на МСЭ;

- приказом Минтруда России от 04.04.2019 № 215 внесены изменения в форму протокола проведения медико-социальной экспертизы и форму ИПРА;

- приказом Минтруда России от 21.06.2019 № 435н утверждена форма результатов МСЭ, которая направляется в медицинскую организацию;

- вступившим в силу с 01.01.2020 приказом Минтруда России от 27.08.2019 № 585 утверждены количественные системы оценки степени выраженности стойких нарушений функций организма для граждан в возрасте 18 лет и старше, а также впервые для лиц в возрасте до 18 лет.

Представляется, что их реализация позволит значительно упростить процедуру получения гражданами государственных услуг, связанных с инвалидностью.

Значимым событием 2019 г. стало открытие 8 августа уникального для Приволжского федерального округа Центра обучения и обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации, созданного по инициативе Нижегородского отделения Фонда социального страхования. Расположен Центр в помещении, полностью адаптированном для нужд людей с инвалидностью, расположенном по адресу: город Нижний Новгород, улица Красная, дом 11. Центр обучения и обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации – первый в регионе такого рода социально – значимый проект, который позволит организовать обеспечение инвалидов ТСР на современном уровне с применением клиентоориентированных технологий, более эффективно реализовывать права людей с инвалидностью и создаст условия для их скорейшей реабилитации.

Таким образом, 2019 г. продолжил тенденции совершенствования нормативно-правовой базы в сфере социальной поддержки инвалидов, появилось много новых правовых актов, направленных на улучшение их качества жизни.

Министерству социальной политики Нижегородской области видится целесообразным поставить перед Министерством труда и социальной защиты РФ на рассмотрение несколько вопросов по внесению изменений с нормативно-правовые акты:

- Из части 6 статьи 11 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» после слов «ему выплачивается компенсация в размере стоимости приобретенного ТСП и (или) оказанной услуги» слова «но не более стоимости соответствующего ТСП и (или) услуги» исключить.

- Из пункта 15¹ Правил обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 07.04. 2008 № 240 «О порядке обеспечения инвалидов ТСП и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), ПОИ» после слов «инвалиду (ветерану) выплачивается компенсация в размере стоимости приобретенного технического средства (изделия) и (или) оказанной услуги» слова «но не более стоимости соответствующего технического средства (изделия) и (или) оказанной услуги» исключить.

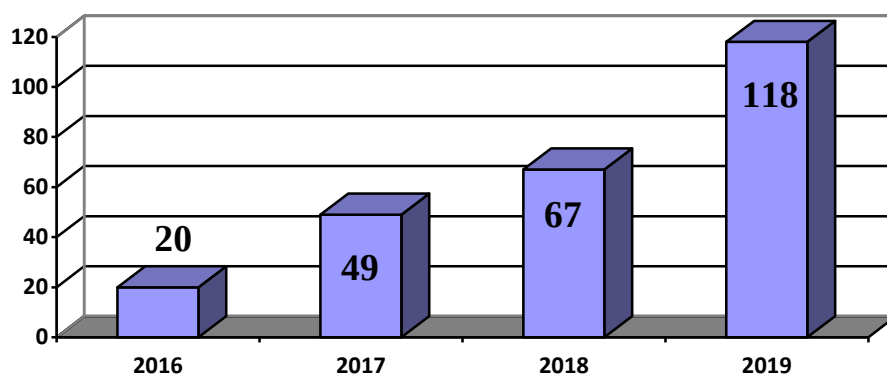
- В приказе Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 31.01.2011 № 57н «Об утверждении порядка выплаты компенсации за самостоятельно приобретенное инвалидом техническое средство реабилитации и (или) оказанную услугу, включая порядок определения ее размера и порядок информирования граждан о размере указанной компенсации» слова «но не более стоимости соответствующего технического средства (изделия) и (или услуги)» исключить по тексту.

2.2.5. Право на охрану здоровья и бесплатную медицинскую помощь

В корреспонденции Уполномоченного обращения от граждан в сфере здравоохранения всегда занимали и занимают одну из лидирующих позиций. Вопросы, с которыми граждане обращаются, очень разнообразны: это лекарственное обеспечение, некачественное оказание медицинской помощи, медицинское освидетельствование, установление групп инвалидности, необходимость госпитализации, проведение операций, оказание содействия в проведении обследования, несогласие с решением медико-социальной экспертизы об отказе в установлении инвалидности; оказание паллиативной помощи; несогласие с действиями (бездействием) медицинского персонала; оказание помощи в проведении медицинского обследования и преодолении тактики дальнейшего лечения. Неоднократно граждане обращались к Уполномоченному по вопросу оказания высокотехнологичной медицинской помощи.

В 2019 г. в адрес Уполномоченного поступило 118 обращений в сфере здравоохранения, в 2018 г. – 67 обращений, в 2017 г. – 49 обращений, в 2016 г. – 20. Количество обращений граждан в данной сфере в 2019 г. увеличилось по сравнению с 2016 г. почти в 6 раз.

Диаграмма 12



Работа проводится в тесном взаимодействии с министерством здравоохранения Нижегородской области, осуществляющим ведомственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности в государственных учреждениях здравоохранения, Территориальным органом Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по Нижегородской области (далее – надзорный орган), осуществляющим государственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности и государственный контроль (надзор) за обеспечением доступности для инвалидов предоставляемых услуг, а также Территориальным фондом обязательного медицинского страхования Нижегородской области, осуществляющим контроль объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию (далее – ТФОМС).

Качество и доступность медицинской помощи:

Постановлением Правительства Нижегородской области от 26.04.2013 № 274 утверждена Государственная программа «Развитие здравоохранения Нижегородской области», которая устанавливает целевые значения критериев доступности и качества медицинской помощи, на основе которых проводится комплексная оценка их уровня и динамики.

В рамках реализации проекта «Здравоохранение» в 2019 г. Нижегородская область приняла участие в реализации семи федеральных проектов: развитие первичной медико-санитарной помощи; борьба с онкологическими заболеваниями; борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями; развитие детского здравоохранения; цифровой контур здравоохранения; квалифицированные кадры, развитие экспорта медицинских услуг.

Построены 7 ФАПов, приобретено для районных центральных больниц 11 передвижных ФАПов и 12 специализированных комплексов в медицинские организации третьего уровня (всего - 23 мобильных

комплекса); силами санитарной авиации было эвакуировано 333 тяжело больных пациентов, что в 2 раза превышает целевой показатель.

Вопрос предоставления качественных медицинских услуг неразрывно связан с укомплектованием вакантных должностей врачей, специалистов и устранением кадрового дисбаланса, сложившегося в стационарах и поликлиниках. На 31.12. 2019 в медицинских организациях Нижегородской области имеется потребность в 1036 врачах. Наиболее дефицитными специальностями являются: участковые терапевты, участковые педиатры, психиатры, оториноларингологии, онкологи; врачи общей практики, фтизиатры.

Частично вопрос укомплектования может быть решен посредством реализации подпрограммы «Улучшение жилищных условий специалистов» Государственной программы «Развитие жилищного строительства и государственная поддержка граждан по обеспечению жильем на территории Нижегородской области», утвержденной постановлением Правительства Нижегородской области от 30.04.2014 № 302 (подпрограмма утверждена постановлением Правительства Нижегородской области от 26.06.2019 № 407). В рамках подпрограммы в государственные учреждения здравоохранения привлечено 53 медицинских работника, 25 врачей, 28 средних медицинских работников. Всего в рамках реализации области федеральных программ «Земский доктор» и «Земский фельдшер» с 2012 г. по 2019 г. на работу привлечено 412 врачей и 56 фельдшеров.

В 2019 г. в рамках регионального проекта «Развитие первичной медико-санитарной помощи» в 158 медицинских организациях области, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, было продолжено внедрение бережливых технологий, в том числе оптимизирована работа регистратур, созданы call-центры для сокращения времени ожидания в очереди при обращении граждан в учреждение и упрощения записи на прием к врачу.

Доступность медицинских услуг в 2019 г. в регионе была обеспечена, в том числе посредством работы многопрофильной врачебной бригады «Поезд здоровья»: Северный и Южный в 149 населенных пунктах в 48 районов Нижегородской области. Обследование проведено 24 тысячам пациентам, оказано около 50 тысяч консультаций специалистов, проведено более 30 тысяч исследований, впервые выявлено 3 500 заболеваний, в том числе 230 случаев подозрений на злокачественные новообразования.

Лекарственное обеспечение

По-прежнему, острым остается вопрос о лекарственном обеспечении граждан.

В 2019 г. правом на получение лекарственных препаратов воспользовались около 35 тысяч федеральных льготников (560 тысяч рецептов) и 116,3 тысяч региональных льготников (894,7 тысяч рецептов).

Значительную долю в льготном обеспечении лекарствами составляют пациенты с редкими заболеваниями. На обеспечение лекарствами орфанных пациентов (61 человек) было направлено 158 млн. рублей (в среднем на одного больного - 2,6 млн. рублей).

Вопрос обеспечения населения и медицинских организаций Нижегородской области лекарственными препаратами и изделиями медицинского назначения стал в 2019 году предметом мониторинга Законодательного Собрания Нижегородской области, по результатам которого принято постановление от 19.12.2019 № 1247-VI, в котором даны рекомендации Правительству Нижегородской области и государственному предприятию Нижегородской области «Нижегородская областная фармация».

Принят Закон Нижегородской области от 30.10.2019 № 132-З «О признании утратившими силу отдельных законов (положений законов) Нижегородской области», отменяющий действие Закона Нижегородской области № 157-З (вступил в силу с 01.03.2020).

Соответствующие изменения внесены в постановление Правительства Нижегородской области от 31.07.2017 № 566 «Об утверждении порядка организации обеспечения населения Нижегородской области лекарственными препаратами и медицинскими изделиями при амбулаторном лечении по рецептам врача бесплатно или с 50-процентной скидкой» (постановление Правительства Нижегородской области от 22.11.2019 № 867).

В конце 2019 г. принята Программа государственных гарантий бесплатного оказания населению Нижегородской области медицинской помощи на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. (утверждена постановлением Правительства Нижегородской области от 27.12.2019 № 1020). В программе вопрос обеспечения лекарственными препаратами урегулирован без утверждения на региональном уровне перечня групп населения и категорий заболеваний, при амбулаторном лечении которых лекарственные препараты и медицинские изделия отпускаются по рецептам врачей бесплатно

В целях скорейшего оказания необходимого лечения лекарственными препаратами для граждан, страдающих редкими (орфанными) заболеваниями, нуждающимся в лечении лекарственными препаратами, медицинскими изделиями и специализированным питанием, обеспечение

которыми бесплатно по рецептам врача не предусмотрено действующим законодательством, Правительством Нижегородской области утвержден Порядок предоставления материальной помощи таким гражданам. Данный Порядок утвержден постановлением Правительства области от 18.09.2019 № 655 «О внесении изменений в постановление Правительства Нижегородской области от 23.03.2007 № 86».

Размер материальной помощи определяется в зависимости от стоимости годового лечения граждан, страдающих редкими заболеваниями, расчет которой ежегодно осуществляется министерством здравоохранения Нижегородской области согласно назначению врача и стоимости одной упаковки лекарственного препарата, медицинского изделия и специализированного питания. Материальная помощь оказывается государственными казенными учреждениями Нижегородской области «Управление социальной защиты населения» по месту жительства граждан. При этом первоначально было установлено, что доход семьи (одиноко проживающего гражданина), рассчитанный за вычетом ежемесячных (единовременных) расходов на оплату лекарственных препаратов, медицинских изделий и специализированного питания, не превышает 1,5 величины прожиточного минимума на человека.

Постановлением Правительства Нижегородской области от 23.12.2019 № 987 скорректирована норма относительно размера дохода – если указанный доход не превышает величины среднедушевого денежного дохода в Нижегородской области, определяемого по данным годовых форм федеральных статистических наблюдений.

Данная мера позволит оперативно решать вопрос оказания помощи на лечение, в том числе гражданам, страдающим заболеваниями, не включенными в постановление Правительства РФ № 890.

Представляется, что возникшую коллизию между Федеральным законом № 178-ФЗ и постановлением Правительства РФ № 890 возможно разрешить посредством создания единого информационного ресурса с информацией обо всех получателях льготы (федеральной и региональной), с разграничением категорий граждан по уровню (субъекты Российской Федерации и Российская Федерация).

Правительству Нижегородской области необходимо проработать с Правительством Российской Федерации вопрос урегулирования ситуации с федеральными и региональными льготниками по лекарственному обеспечению, в том числе путем использования единого информационного ресурса (единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения).

Граждане вынуждены обращаться в суд за защитой своего конституционного права на охрану здоровья и бесплатную медицинскую помощь.

Родители 8-летнего мальчика, которому требуется дорогостоящее лечение, в связи с тяжелой формой муковисцидоза (генетическое неизлечимое заболевание, которое сопровождается нарушением функций желёз внешней секреции), вынуждены в судебном порядке отстаивать право на обеспечение жизненно-необходимым лекарственным препаратом «Колистифлекс», не зарегистрированным на территории России.

Только после вынесения решения районного суда г. Нижнего Новгорода от 18.12.2019 был организован сбор коммерческих предложений от фармацевтических организаций для определения поставщика и проведения мероприятий по получению разрешения на ввоз лекарственного препарата «Колистифлекс».

Существует установленный порядок ввоза на территорию Российской Федерации и применения незарегистрированных лекарственных средств для конкретного пациента.

В соответствии с пунктом 7 части 1 статьи 13 Федерального закона от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» в Российской Федерации действительно допускаются производство, изготовление, хранение, перевозка, ввоз в Российскую Федерацию, вывоз из Российской Федерации, реклама, отпуск, реализация, передача, применение, уничтожение лекарственных препаратов, если они зарегистрированы соответствующим уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Лекарственные средства должны содержаться в государственном реестре лекарственных средств.

Вместе с тем, в соответствии с пунктами 10-12 Правил ввоза лекарственных средств для медицинского применения на территорию Российской Федерации⁹ допускается ввоз на территорию Российской Федерации конкретной партии незарегистрированных лекарственных средств для оказания медицинской помощи по жизненным показаниям конкретного пациента на основании разрешения, выдаваемого Министерством здравоохранения Российской Федерации по заявлениям организаций.

Заслуживает особого внимания ситуация, возникшая в Сосновском районе Нижегородской области с обеспечением пациентов лекарственным препаратом Агалсидаза Бета.

К Уполномоченному обратился гражданин А. в связи с тем, что он не обеспечивается по медицинским показаниям указанным препаратом.

По инициативе Уполномоченного в районной прокуратуре была проведена проверка, в результате которой установлено, что препарат назначался врачебной комиссией Центральной районной больницы, вместе с тем рецепт на препарат в течение 5 месяцев ему не выдавался. В дальнейшем решение врачебной комиссии отменено в порядке внутреннего контроля качества и безопасности медицинской деятельности. Заявитель повторно обратился с данным вопросом в медицинскую организацию, однако меры по направлению

⁹ утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 29 сентября 2010 года № 771 «О порядке ввоза лекарственных средств для медицинского применения на территорию Российской Федерации»

заявителя и членов его семьи к генетику не были приняты, врачебная комиссия не проведена. По результатам прокурорской проверки руководителю Центральной районной больницы вынесено представление, инициировано повторное рассмотрение врачебной комиссией вопроса о наличии либо отсутствии жизненных показаний для назначения заявителю препарата Агалсидаза – бета. В итоге заявителю было выдано направление к врачу – генетику, которым проведена консультация на предмет наличия генетического заболевания.

Прокуратурой совместно с представителями надзорного органа проведена также проверка деятельности Центральной районной больницы по вопросу обеспечения не только заявителя, но и его ближайших родственников лекарственным препаратом. Вопрос обеспечения препаратом находится под постоянным контролем районной прокуратуры.

К Уполномоченному в защиту своих прав и прав своего сына Л. обратилась гражданка Ф. в связи с наличием аналогичного диагноза.

По обращению Уполномоченного надзорным органом в адрес министерства здравоохранения Нижегородской области направлено требование о принятии мер по соблюдению норм законодательства в части оказания медицинской помощи и обеспечения лекарственными препаратами гражданки Ф. и ее сына Л., а также рассмотрении вопроса организации обеспечения их необходимыми лекарственными препаратами по жизненным показаниям.

К сожалению, только после смерти в январе 2020 г. другого гражданина, также страдавшего тем же наследственным заболеванием (болезнью Фарби¹⁰), вопрос был взят уже на личный контроль заместителем Губернатора Нижегородской области. Семья оперативно подключена к лечению, Государственным предприятием «Нижегородская областная фармация» первая партия лекарственного препарата Агалсидаза бета (Фабразим) доставлена в медицинскую организацию 21.01.2020. По сложившейся ситуации проведены служебные проверки и приняты меры реагирования. Помощь пациентам оказывается.

Следует отметить, что ведение регионального сегмента Федерального регистра лиц, страдающих жизнеугрожающими и хроническими прогрессирующими редкими (орфанными) заболеваниями, приводящими к сокращению продолжительности жизни граждан или их инвалидности и своевременное представление сведений, закреплено за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Министерством здравоохранения Нижегородской области издан приказ от 23.05.2012 № 1262 «Об утверждении порядка ведения регионального сегмента федерального регистра лиц, страдающих жизнеугрожающими и хроническими прогрессирующими редкими (орфанными) заболеваниями». Установлены Правила ведения регионального сегмента, обязанности медицинских организаций, утвержден перечень заболеваний.

Учитывая изложенное, считаем целесообразным **рекомендовать Правительству Нижегородской области** проработать правовой механизм организации своевременного обеспечения и финансирования расходов на обеспечение жизненно необходимыми и важнейшими лекарственными препаратами для медицинского применения, перечень которых утверждается распоряжением Правительства Российской Федерации (на 2020 год такой перечень утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2019 года № 2406-р).

¹⁰ Болезнь Фабри включена в Перечень заболеваний, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2012 года № 403 (пункт 16).

Вопросы, связанные с финансированием оказания медицинской помощи, нередко становятся причиной обращения к Уполномоченному.

К Уполномоченному поступило обращение гражданки В., которая получила направление министерства здравоохранения Нижегородской области для оказания в медицинской организации специализированной высокотехнологичной медицинской помощи. Однако в оказании помощи ей было отказано в связи с отсутствием квот в 2019 году и предложено на выбор либо обратиться за помощью в 2020 году, либо оплатить оказание медицинских услуг самостоятельно, либо сменить медицинскую организацию. При этом ряд медицинских обследований гражданка оплачивала за свой счет, а результаты обследований имеют срок действия.

После обращения Уполномоченного в министерство здравоохранения Нижегородской области и руководителю медицинской организации были дополнительно выделены квоты для оказания специализированной высокотехнологичной помощи, в связи с чем гражданка В. была приглашена в медицинскую организацию.

Вместе с тем, в связи с возникшими осложнениями здоровья у В. проведение необходимых процедур было отложено, в связи с чем гражданка В. вынуждена была нести за свой счет дополнительные расходы по хранению взятых у нее биологических материалов, поскольку данные расходы не оплачиваются за счет средств Фонда обязательного медицинского страхования. К моменту, когда по состоянию ее здоровья стало возможным проведение необходимых медицинских процедур, квоты на оказание данного вида помощи вновь закончились.

Заявитель повторно просила оказать помощь Уполномоченного, который обратился в Территориальный фонд обязательного медицинского страхования, а также повторно в министерство здравоохранения Нижегородской области. В результате необходимые для оказания медицинской помощи гражданке В. средства были выделены, медицинская помощь в необходимом объеме была оказана.

Вопрос материального обеспечения медицинских организаций стал предметом обращения гражданки И. с жалобой на качество оказания ей медицинской помощи Гарнизонной военной поликлиникой №115 (ФГКУ «422 военный госпиталь» Минобороны РФ).

Как указала заявительница, госпиталь находится в плачевном состоянии, отсутствует рентген-аппарат, в результате чего медицинская помощь пациентам оказывается «вслепую», зубы приходится перелечивать. Обращение заявителя направлено в военную прокуратуру Нижегородского гарнизона для проведения проверки по изложенным фактам. Проведенной проверкой выявлены нарушения, на которые начальнику ФГКУ «422 военный госпиталь» Минобороны РФ вынесено представление об их устранении. В результате 2 должностных лица поликлиники привлечены к ответственности по факту некачественного оказания медицинских услуг. Также учреждению выделены денежные средства на закупку рентген-аппарата.

Доступность медицинской помощи

К Уполномоченному обратилась гражданка К., 79 лет, по вопросу отказа в предоставлении медицинской помощи бывшему заключенному М. по причине отсутствия регистрации по месту жительства. Заявитель указала, что он временно проживает у нее, поскольку собственного жилья не имеет, при этом остро нуждается в медицинской помощи.

Она обратилась в поликлинику по месту фактического жительства М. для записи на прием к терапевту и последующего направления на лечение в условиях стационара, однако получила отказ по причине отсутствия регистрации по месту жительства.

По результатам обращения Уполномоченного установлено, что

медицинский регистратор, отказавший в записи на прием, уволен за ненадлежащее выполнение своих обязанностей. М. был приглашен к заместителю главного врача по клинико-экспертной работе для определения дальнейшей тактики ведения пациента, сдал необходимые анализы для госпитализации, получил направление в онкодиспансер, был прооперирован, по результатам гистологии установлен диагноз, в настоящее время будет проходить лечение в онкодиспансере в соответствии с установленным диагнозом.

Особую актуальность вопросы охраны здоровья и бесплатной медицинской помощи приобретают в условиях реализации региональных проектов, входящих в федеральные проекты национальных проектов «Здравоохранение» и «Демография».

По информации надзорного органа, на территории Нижегородской области значительно (на 20,6% по сравнению с показателем 2018 г.) возросло количество обращений граждан по вопросам охраны здоровья и права на бесплатную медицинскую помощь.

Качество медицинских услуг

Реализация реформы контрольно-надзорной деятельности и применение риск-ориентированного подхода существенно снизило (на 27,3 %) количество проверок в отношении медицинских организаций, осуществляющих свою деятельность на территории Нижегородской области. При этом значительно возросла их эффективность: в 64,3 % проверок выявлены нарушения (в 2018 г. – в 53,9%).

Вопросы контроля за качеством медицинских услуг являлись значимыми в течение 2019 г. и для Комиссии при Губернаторе Нижегородской области по правам человека, содействию развитию институтов гражданского общества и рассмотрению общественных инициатив. В ходе круглого стола была рассмотрена система контроля качества и безопасности медицинской деятельности в Нижегородской области, результаты независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в сфере охраны здоровья, деятельность надзорного органа в сфере охраны здоровья граждан, а также система контроля качества медицинских услуг в сфере обязательного медицинского страхования.

В рамках реализации Закона Российской Федерации от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при её оказании», Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», приказа Минздравсоцразвития России от 17.05.2012 № 566н «Об утверждении Порядка оказания медицинской помощи при психических расстройствах и расстройствах поведения», Протокола заседания Совета при Правительстве Российской Федерации по вопросам попечительства в социальной сфере от 28.03.2019

№ 3 под председательством Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Голиковой Т.А. врачами-психиатрами психиатрических учреждений Нижегородской области под руководством сотрудников ФГБУ «Научный медицинский исследовательский центр психиатрии и наркологии им. В.П. Сербского» Минздрава России проведены индивидуальные освидетельствования и осмотры граждан, проживающих в психоневрологических интернатах, включая оценку обоснованности нахождения таких граждан в интернате, их состояния по основному заболеванию, полноты и эффективности проведения медицинских мероприятий, степени самостоятельности таких граждан и способности их к социализации всего осмотрено 4 426 человек.

В соответствии с поручением Заместителя Председателя Правительства РФ Т.А.Голиковой от 27.02.2019 № ТГ-П12-1425 надзорным органом в марте 2019 года проведено 13 проверок психоневрологических интернатов, в том числе 3 детских, в ходе которых выявлены нарушения обязательных требований и выдано 11 предписаний.

В целях совершенствования оказания медицинской помощи гражданам, проживающим в психоневрологических интернатах Нижегородской области, и реализации регионального плана по устранению нарушений, выявленных контрольно-надзорными органами в ходе проверки деятельности психоневрологических интернатов субъектов Российской Федерации, утвержденного заместителем Председателя Правительства Российской Федерации от 17.10.2019 № 9501п-П12, приказом министерства здравоохранения Нижегородской области от 16.12.2019 № 315-694/19П/од «О совершенствовании оказания медицинской помощи гражданам, проживающим в психоневрологических интернатах Нижегородской области» установлена персональная ответственность главных врачей медицинских организаций, на территориях которых находятся психоневрологические интернаты, за проведение профилактических медицинских осмотров и диспансеризации граждан, находящихся в психоневрологических интернатах, снабжение лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения граждан, направления нуждающихся граждан на медико-социальную экспертизу, оказание паллиативной помощи гражданам, нуждающимся в ней.

К Уполномоченному с жалобой на действия врача одной из государственных медицинских организаций обратилась А. Как сообщила заявительница, без веских оснований, лишь по обращению дочери заявительницы, с которой на момент обращения сложилась конфликтная ситуация по вопросу совместного проживания, врач-психиатр выехала на дом к А., произвела визуальный осмотр, выписала препараты психоневрологического профиля. В связи с произошедшим, А. опасалась за дальнейшую

свою судьбу, в частности за признание себя недееспособной и отправление в психоневрологический интернат. По указанной ситуации Уполномоченный обратился в министерство здравоохранения Нижегородской области с просьбой провести проверку действий врача-психиатра. Министерством здравоохранения Нижегородской области проведена проверка в отношении врача-психиатра, нарушения порядков оказания медицинской помощи подтвердились, врачу объявлен выговор.

Некоторые вопросы заболеваемости злокачественными новообразованиями, оказания паллиативной помощи

По-прежнему, особого внимания заслуживает тема своевременного выявления и лечения злокачественных новообразований.

По информации федерального казенного учреждения «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Нижегородской области» Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, показатель по злокачественным образованиям, по-прежнему, не только занимает 2 место в структуре первичной инвалидности - 22,05 % на 10000 взрослого населения и 11,61 % на 10000 трудоспособного населения, но и имеет тенденцию роста (на 10000 взрослого населения: в 2018 г. – 20,89 %, в 2017 г. – 19,79 %; на 10000 трудоспособного населения: в 2018 г. – 10,95 %, в 2017 г. – 10,98%).

В этой связи строительство нового онкологического центра на 8 отделений общей площадью около 65000 кв.метров, на базе которого ежегодно смогут лечиться 30 000 пациентов из Нижегородской области, является крайне востребованным.

Принятый 06.03.2019 Федеральный закон № 18-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» по вопросам оказания паллиативной медицинской помощи» направлен на защиту прав, законных интересов и улучшение качества жизни пациентов, нуждающихся в оказании паллиативной медицинской помощи, и уточнение порядка ее оказания, в том числе в амбулаторных условиях и на дому, а также порядка социального обслуживания неизлечимо больных граждан и порядка межведомственного взаимодействия при оказании им медицинских и социальных услуг.

Важным нововведением стало дополнение комплекса мероприятий по оказанию паллиативной медицинской помощи мероприятиями психологического характера, введение возможности предоставления гражданам бесплатных лекарственных препаратов при оказании им паллиативной медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи не только в стационарных и амбулаторных условиях, но и в условиях дневного стационара, конкретизация права пациента на облегчение боли, связанной

с заболеванием и (или) медицинским вмешательством, наркотическими лекарственными препаратами и психотропными лекарственными препаратами.

В целях реализации данного Федерального закона совместным приказом Минздрава России и Минтруда России от 26.06.2019 № 345н/372н утверждено новое Положение об организации оказания паллиативной помощи, включая порядок взаимодействия медицинских организаций, организаций социального обслуживания и общественных объединений, иных некоммерческих организаций, осуществляющих свою деятельность в сфере охраны здоровья.

В соответствии с Программой государственных гарантий бесплатного оказания населению Нижегородской области медицинской помощи на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг., утвержденной постановлением Правительства Нижегородской области от 27.12.2019 № 1020, финансовое обеспечение паллиативной медицинской помощи, оказываемой в том числе в дневном стационаре, осуществляется за счет средств областного бюджета.

При оказании в рамках Программы паллиативной медицинской помощи в стационарных условиях, условиях дневного стационара и при посещениях на дому осуществляется обеспечение граждан лекарственными препаратами для медицинского применения и медицинскими изделиями, включенными в утвержденные Правительством Российской Федерации перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов и перечень медицинских изделий, имплантируемых в организм человека, а также предназначенных для поддержания функций органов и систем организма человека, для использования на дому при оказании паллиативной медицинской помощи.

Министерству здравоохранения Нижегородской области рекомендуется:

- продолжить работу по укреплению материально-технической базы и комплектованию квалифицированными медицинскими кадрами учреждений здравоохранения Нижегородской области;
- усилить значение ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности, повысить его эффективность и беспристрастность;
- совершенствовать систему обеспечения льготными лекарственными препаратами отдельных категорий граждан, усилить разъяснительную работу среди медицинских работников и пациентов по правовым основам льготного лекарственного обеспечения; ввести систему персонализированной заявки при закупке льготных лекарственных препаратов для отдельных категорий граждан;
- в целях доступности узких специалистов организовать тесное взаимодействие между медицинскими учреждениями, сформировать оптимальные маршруты и гибкие графики приема пациентов.

Особое внимание следует уделять эффективности работы системы обратной связи между пациентами, медицинскими работниками и организаторами здравоохранения.

Выполнение данных мероприятий позволит добиться реализации главной задачи системы здравоохранения Нижегородской области – организации доступной и качественной медицинской помощи населению Нижегородской области.

2.2.6. Реализация прав граждан в сфере пенсионного обеспечения

Каждому гражданину нашей страны гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законодательством.

Одним из основных партнеров Уполномоченного является Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Нижегородской области.

Таблица 12

По информации Фонда:

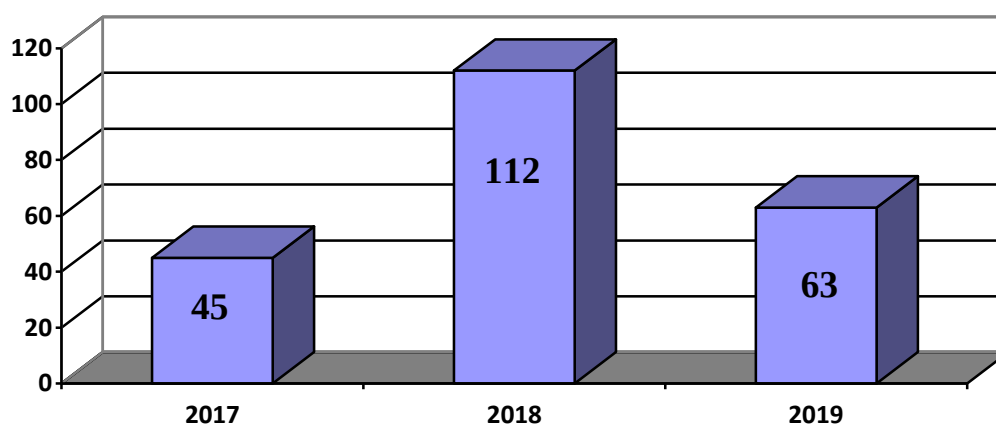
Назначено пенсий за 2019 г.		44385
из них	Страховых	36 811
	Досрочных по старости в связи с длительным страховым стажем (42-37 лет)	1546
Произведено перерасчетов размеров пенсии на основании поданных заявлений за 2019 г.		30 498
Вынесено решений о назначении выплат за счет средств пенсионных накоплений		16 787
Вынесено решений об установлении ежемесячной денежной выплаты в связи с уходом за нетрудоспособными гражданами		42 869

Таблица 13

Число пенсионеров, состоящих в органах ПФР в Нижегородской области		1 059 967 чел.
из них	получают страховую пенсию	933,9 тыс. человек
	получают пенсию по государственному пенсионному обеспечению	65,3 тыс. человек
	социальную пенсию	60,7 тыс. человек
Число граждан, которым установлена компенсационная выплата в связи с уходом за нетрудоспособными гражданами		112 268 чел.

В 2019 г. по вопросу пенсионного обеспечения в адрес Уполномоченного поступило 63 обращения, в 2018 г. – 112 обращений, в 2017 г. – 45, в 2016 г. – 17. Увеличение обращений с 2016 г. по указанной теме показывает, что вопросы граждан, связанные с пенсионным обеспечением, являются актуальными в настоящее время.

Диаграмма 13



С 01.01.2019 введена в действие часть 14 статьи 17 Закона № 400-ФЗ, предусматривающая повышение фиксированной выплаты к страховой пенсии по старости и страховой пенсии по инвалидности в размере 25 процентов лицам, проработавшим не менее 30 календарных лет в сельском хозяйстве, не осуществляющим работу и (или) иную деятельность, на весь период их проживания в сельской местности.

Перерасчёт размера фиксированной выплаты осуществляется без подачи пенсионером заявления при наличии в выплатном деле необходимой информации. Пенсионер вправе в любое время представить дополнительные документы, необходимые для перерасчёта.

Расширен круг лиц, имеющих право на назначение досрочной страховой пенсии по старости. Женщины, родившие четырёх детей и воспитавшие их до достижения ими возраста 8 лет, имеют право на пенсию по старости в возрасте 56 лет, если они имеют страховой стаж не менее 15 лет, а женщины, родившие трёх детей – в возрасте 57 лет.

Пенсионная реформа, безусловно, стала одним из самых резонансных общественных событий последних лет. Тематика обращений к Уполномоченному по вопросам пенсионного обеспечения, в основном, сводится к несогласию с решением отделов Государственного учреждения – Отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Нижегородской области об отказе в назначении пенсии, о невключении отдельных периодов в стаж для назначения пенсии.

Гражданам разъясняется порядок досудебного (внесудебного) обжалования решений и действий (бездействия) территориальных органов Пенсионного фонда Российской Федерации (далее – ПФР), их должностных лиц при предоставлении государственной услуги по установлению страховых пенсий, накопительной пенсии и пенсий по государственному пенсионному обеспечению, который установлен в разделе V

Административного регламента предоставления данной услуги, утвержденного постановлением Правления ПФР от 23.01.2019 № 16п.

Своевременное реагирование на возникающие у граждан вопросы, оперативное рассмотрение и разрешение спорных ситуаций позволяет принять решения, способствующие реализации прав граждан на пенсионное обеспечение.

Гражданин К. обратился к Уполномоченному за помощью в назначении ему пенсии по старости досрочно, поскольку он в январе 2019 г. уволен в связи с ликвидацией предприятия и встал на учет в Центр занятости населения. На момент обращения (июль 2019 г.) до назначения страховой пенсии по старости ему осталось 2 года, в сентябре 2019 г. ему было отказано в назначении пенсии, однако с основаниями отказа он не ознакомлен.

Уполномоченным была доведена до Центра занятости населения норма статьи 32 Закона Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» и предложено обратиться в интересах К. в отделение ПФР в Нижегородской области для назначения ему страховой пенсии по старости, аргументировав тем, что он был уволен в связи с ликвидацией организации и отсутствием возможности для трудоустройства.

В результате К была все-таки назначена страховая пенсия по старости досрочно.

К Уполномоченному поступило обращение гражданки К., матери 11 детей, по вопросу отказа в назначении досрочной страховой пенсии по старости в связи с отсутствием необходимого стажа 15 лет. Ранее проживала на территории Узбекистана, и трудовую деятельность с 01.06.1981 по 01.02.1988 осуществляла на одном из предприятий г.Ташкента, что подтверждено записями в трудовой книжке. Однако ПФР одного из районов Нижегородской области данный период не был засчитан.

После вмешательства Уполномоченного Отделением Пенсионного фонда Российской Федерации по Нижегородской области заявителю была в полном объеме назначена пенсия, денежные средства на выплату пенсии с момента обращения перечислены на счет заявителя в банке.

Основным аргументом стало то обстоятельство, что в Соглашении о гарантиях прав граждан государств-участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 прописана, что для установления права на пенсию, в том числе пенсию на льготных основаниях за выслугу лет гражданам государств – участников Соглашения учитывается трудовой стаж приобретенный на территории любого из этих государств, а также на территории бывшего СССР за время до вступления в силу Соглашения.

Необходимые для пенсионного обеспечения документы, выданные в надлежащем порядке на территории государств-участников СНГ, до 1 декабря 1991 года принимаются без легализации.

К Уполномоченному с просьбой оказать содействие в восстановлении ее права на пенсионное обеспечение обратилась гр.Л. Ранее заявительница осуществляла свою деятельность на территории Республики Туркменистан, 01.12.2016 она обратилась в ПФР по Нижегородской области с заявлением о назначении страховой пенсии по старости. Пенсия была назначена, однако не были учтены периоды работы на территории Республики Туркменистан. В качестве причины, по которой было принято такое решение, были названы расхождения в написании фамилии заявителя (в одних документах буква «н» была одна, в других – было две буквы «н»).

В рамках взаимодействия с Уполномоченным по правам человека в Республике Туркменистан сотрудниками аппарата Уполномоченного получены документы, подтверждающие факт работы Л. в спорные периоды, которые были переданы в Отделение ПФР по месту жительства заявительницы. Принято решение о назначении Л. страховой пенсии по старости и произведена доплата за рассматриваемый период

В течение 2019 г. к Уполномоченному поступали обращения, связанные с надбавкой к фиксированной выплате страховой пенсии для неработающих

пенсионеров, проживающих в сельской местности, отработавших в сельском хозяйстве не менее 30 лет.

С вопросом о назначении вышеназванной выплаты к Уполномоченному обратилась гражданка К., работавшая на ветеринарной станции в сельском районе. Однако в трудовой книжке не указано, что работа была связана с колхозом. Вместе с тем, она на протяжении многих лет занималась карантинными и дезинфекционными мероприятиями по особо опасным заболеваниям животных (крупный рогатый скот, свиньи, овцы). Также она была занята лечением животных, принимала роды. В качестве доказательств, предлагала учесть показания свидетелей, работавших доярками.

После обращения Уполномоченного в Отделение ПФР по Нижегородской области фиксированная выплата К. была назначена и выплачена задолженность, начиная с 01.01.2019.

К Уполномоченному обратилась другая гражданка Н. с просьбой оказать содействие в вопросе получения указанной надбавки. Имеет стаж в сельском хозяйстве более 30 лет (работала на различных руководящих должностях, в т.ч. главного бухгалтера и главного экономиста) неоднократно исполняла обязанности председателя колхоза, о чем имеются подтверждающие документы. Кроме того, заявительница постоянно привлекалась к весенне-полевым работам на фермах и полях.

В связи с Правилами исчисления периодов работы (деятельности), дающей право на установление повышения фиксированной выплаты к страховой пенсии по старости и к страховой пенсии по инвалидности, Список работ, производств, профессий, должностей, специальностей, в соответствии с которыми устанавливается повышение размера фиксированной выплаты к страховой пенсии по старости и страховой пенсии по инвалидности, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 29.11.2018 № 1440 (далее – Список № 1440).

Согласно указанным Правилам периоды работы (деятельности) в колхозах, совхозах, крестьянских (фермерских) хозяйствах, которые выполнялись на территории Российской Федерации до 01.01.1992, включаются в стаж работы в сельском хозяйстве без применения условия занятости в производствах, профессиях, должностях, специальностях, предусмотренных Списком № 1440. Однако в Списке № 1440 должности председателя, заместителя председателя, главного энергетика, главного механика и т.д. присутствуют, а такие должности как главный бухгалтер и главный экономист отсутствуют. В этой связи стаж работы заявителя до 01.01.1992 учтен, а после указанной даты не был учтен.

Таким образом, в стаж работы в сельском хозяйстве включаются не все периоды, подлежащие зачету в страховой стаж. Такое правовое регулирование, определяющее условия предоставления льготы в пенсионном обеспечении (повышение фиксированной выплаты к страховой пенсии по старости и к страховой пенсии по инвалидности), осуществлено в пределах компетенции законодателя и делегированных им Правительству Российской Федерации полномочий, в равной мере распространяется на лиц, проработавших в сельском хозяйстве не менее 30 календарных лет, и не может расцениваться как нарушающее права заявителя.

Актуальными стали также обращения к Уполномоченному по вопросам назначения пенсии по потере кормильца в соответствии с Законом Российской Федерации от 12.02.1993 № 4468-I «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и их семей» (далее – Закон РФ № 4468-I).

К Уполномоченному на личном приеме обратилась вдова военного пенсионера Г. с жалобой на отказ военкомата в назначении ей пенсии по потере кормильца (военная пенсия супруга составляла 27 тыс. руб., пенсия заявительницы – 12 тыс. руб.). Кроме этого, военным комиссаром было предложено установить в судебном порядке факт нахождения на иждивении мужа.

Первоначально районный суд признал за Г. право на назначение пенсии по потере кормильца, но Нижегородский областной суд пересмотрел это решение, мотивировав тем, что при делении общего дохода пополам получится по 19,5 тыс. руб. на члена семьи, из которых собственная пенсия Г. составляет более половины и превышает прожиточный минимум.

Не были приняты доводы Г. о том, что она не смогла заработать себе на более высокую пенсию, поскольку проживала с мужем в закрытых военных городках, в том числе в зоне отчуждения Чернобыльской АЭС, после чего перенесла онкологическое заболевание. Изучив судебную практику, Уполномоченный убедился в ее противоречивости. Одни суды признавали факт нахождения на иждивении, другие строго подсчитывали доходы и увязывали иждивенчество с ухудшением содержания более чем в 2 раза. В 2019 г. судебная практика стала более лояльной к пережившим супругам по сравнению с практикой 2017 г.. Но в отношении Г. было принято вступившее в силу решение суда, которое военкомат Нижегородской области посчитал невозможным не учитывать даже при наличии новой, смягчившейся практики.

В данной ситуации Уполномоченный обратился в защиту пенсионного права Г. в Департамент социальных гарантий Минобороны России. Были приведены доводы о неравенстве прав пенсионеров в зависимости от года обращения за пенсией и меняющейся практики. Министерством ходатайство было поддержано, и Г. была назначена пенсия по потере кормильца с момента первоначального обращения. Согласно изменившейся правоприменительной практике, при установлении факта иждивения проживающих совместно супругов, имеющих самостоятельные доходы, учитывается значительное превышение размера доходов умершего кормильца (определение Верховного Суда РФ от 04.03.1029 № 16-КГ18-47).

Таким образом, в данном конкретном случае право на достойное социальное обеспечение вдовы военнослужащего было восстановлено. Но вызывает обеспокоенность несовершенство правового регулирования в установлении факта иждивения, что и порождает противоречивую правоприменительную практику.

Другим примером обращения к Уполномоченному по вопросу применения Закона РФ № 4468-І является случай приостановления выплаты пенсии военному пенсионеру.

Гражданин Д. обратился с вопросом о приостановлении выплаты пенсии как лица, уволенного с военной службы. Выплата приостановлена в связи с тем, что он, являясь гражданином Российской Федерации, часто выезжает на территорию Республики Беларусь. Как законопослушный гражданин, он временно регистрировался по месту пребывания, что и послужило основанием для приостановления выплаты пенсии. После переговоров с военным комиссаром Нижегородской области и приведенных доводов выплата пенсии Д. была возобновлена.

В соответствии с Соглашением о порядке обеспечения военнослужащих и их семей государств – участников СНГ от 01.05.1992 и Законом РФ № 4468- І при переезде пенсионеров на территорию другого государства – участника Соглашения выплата пенсии приостанавливается только в случае, если ему назначена пенсия по законодательству государства по новому месту жительства пенсионера. В случае, если пенсия не предусмотрена по новому месту жительства, то она продолжает выплачиваться государством по прежнему месту жительства до приобретения права на пенсию по законодательству государства по новому месту жительства.

В то же время, законодательством Республики Беларусь предусмотрено назначение пенсии только лицам из вышеназванных категорий граждан, постоянно проживающих на территории Республики Беларусь (имеющих постоянное проживание или вид на жительство). Заявитель постоянно не проживал на территории Республики Беларусь и не получал вида на жительство. В этой связи приостановление выплаты пенсии на территории Российской Федерации стало необоснованным.

В ситуацию с приостановлением выплаты уже назначенной пенсии попал гражданин Е., он являлся получателем страховой пенсии по старости в соответствии с пунктом 18 части 1 статьи 30 Федерального закона № 400-ФЗ (в связи с наличием стажа не менее 25 лет на должностях государственной противопожарной службы федерального органа исполнительной власти).

По решению ПФР одного из районов Нижегородской области выплата пенсии была приостановлена, а затем прекращена в связи с тем, что пожарная часть, в которой работал заявитель, с 2003 по 2008 гг. финансировалась из областного бюджета, соответственно стаж работы в эти годы был исключен из специального стажа, дающего право на назначение указанной пенсии.

Статьей 5 Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» определено, что в

государственную противопожарную службу входят федеральная противопожарная служба, структурно и противопожарная служба субъектов РФ. В соответствии с подпунктом 9 пункта 1 статьи 28 Федерального закона от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в РФ» право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости имеют лица, которые проработали не менее 25 лет в должностях только государственной противопожарной службы (пожарной охраны, противопожарных и аварийно-спасательных служб) Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

На основании Указа Президента РФ от 09.11.2001 № 1309 Государственная противопожарная служба МВД России 01.01. 2002 преобразована в Государственную противопожарную службу Министерства РФ по делам ГО ЧС и ликвидации последствий стихийных бедствий. На основании Директивы Министерства РФ по делам ГО ЧС и ликвидации последствий стихийных бедствий от 24.03.2003 № 31-23-21 Управление Государственной противопожарной службы МЧС России Нижегородской области с 01.10.2003 реорганизовано в Главное управление по делам ГО и ЧС Нижегородской области.

Фактически в спорный период пожарная часть находилась в двойном подчинении. Согласно письму Главного управления МЧС России по Нижегородской области в спорный период времени между Правительством Нижегородской области и ГУ МЧС России по Нижегородской области заключено Соглашение о передаче полномочий по решению задач, в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и пожарной безопасности территориальному органу МЧС России - ГУ МЧС России по Нижегородской области.

Заявитель был принят и работал в пожарной части на условиях полного рабочего дня при полной рабочей неделе в особых условиях труда, в том числе в спорные периоды времени, никогда с данного места работы не увольнялся, иного места работы у него не было. По аналогичному случаю имеется определение Нижегородского областного суда от 14 декабря 2010 года по делу № 33-11003/2010.

Уполномоченным оказано содействие заявителю по обращению в суд, исковые требования были удовлетворены.

С 2019 г. в компетенцию ПФР входит информирование граждан об отнесении к категории граждан предпенсионного возраста, которое осуществлялось совместно с налоговой службой, органами занятости населения, работодателями и органами социальной защиты населения.

Важно, что обмен информацией о статусе гражданина между ПФР и налоговой службой, службой занятости населения, органами социальной защиты населения производится в электронной форме с использованием системы межведомственного электронного взаимодействия или с применением каналов электронной связи VipNet. Также по каналам электронной связи предоставляется информация об отнесении гражданина к предпенсионерам работодателям, заключившим с ПФР соответствующие Соглашения.

Кроме того, гражданин может самостоятельно обратиться за предоставлением государственной услуги по информированию граждан об отнесении к категории граждан предпенсионного возраста непосредственно в клиентскую службу территориального органа ПФР либо через Личный кабинет застрахованного лица на сайте ПФР. Так, в 2019 г. количество граждан, обратившихся в клиентские службы территориальных органов ПФР за такой услугой, составило 7 639 человек.

Вместе с тем, к Уполномоченному также поступали обращения с просьбой разъяснить порядок получения информации по льготам предпенсионеров.

Гражданам предпенсионного возраста разъяснялось их право на льготы и меры социальной поддержки, ранее предоставляемые по достижении пенсионного возраста: при оплате проезда, льготы по земельному налогу и налогу на имущество. В целях содействия занятости граждан предпенсионного возраста для них организуется профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование. Для получения новых знаний и навыков в органы службы занятости населения можно обратиться самостоятельно, а также по направлению работодателя. Для граждан предпенсионного возраста, признанных безработными, увеличен период выплаты пособия по безработице.

С 2019 г. для предпенсионеров также введены новые льготы, связанные с ежегодной диспансеризацией, и дополнительные гарантии трудовой занятости. В отношении работодателей предусматривается административная и уголовная ответственность за увольнение работников предпенсионного возраста или отказ в приеме их на работу по причине возраста. За работодателем также закрепляется обязанность ежегодно предоставлять работникам предпенсионного возраста два дня на бесплатную диспансеризацию с сохранением заработной платы.

Таким образом, увеличение количества обращений граждан с одной стороны – это реформирование нормативно-законодательной и содержательной части, а с другой стороны – сложившаяся система эффективного взаимодействия Уполномоченного с Отделением Пенсионного фонда Российской Федерации по Нижегородской области.

2.2.7. Права в рамках исполнительного производства

Фундаментальность судебной системы и доверие граждан к ней формируется по большей части благодаря деятельности Федеральной службы судебных приставов и ее территориальных органов по принудительному исполнению судебных актов, актов других органов и должностных лиц.

Взаимодействие между Уполномоченным и Управлением Федеральной службы судебных приставов по Нижегородской области строится на основании Соглашения от 10.03.2016 № 7. Управление ФССП относится к числу наиболее эффективно взаимодействующих с Уполномоченным государственных органов. Кроме заключенного соглашения о сотрудничестве, налажено конструктивное и оперативное сотрудничество по обращениям граждан о нарушении их прав.

В целях реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти, утверждённой распоряжением Правительства

Российской Федерации от 30.01.2014 № 93-р, проводятся совместные приемы граждан. Стали традиционными не только совместные совещания, личные приемы граждан, но и рабочие встречи с руководителями Управления по вопросам совместного разрешения ситуаций конкретных граждан.

Те обращения граждан, которые относятся только к компетенции службы судебных приставов, перенаправляются в Управление для рассмотрения по компетенции или делаются соответствующие запросы в территориальные отделы службы судебных приставов.

За 2019 год в УФССП по Нижегородской области Уполномоченным было направлено 40 запросов и ходатайств в интересах граждан, обратившихся за помощью к Уполномоченному. Для сравнения – в 2018 г. – 65, в 2017 г. – 75, в 2016 г. – 28.

Одной из наиболее волнующих тем для жителей Нижегородской области, безусловно, является процент удержаний по исполнительным листам.

Этой проблеме посвящена основная часть обращений Уполномоченного к руководству УФССП. По отдельным обращениям граждан, Уполномоченный ходатайствует о снижении размера удержаний из доходов обратившихся. По каждому запросу Уполномоченного УФССП по Нижегородской области проводит проверку и только при подтверждении фактов принимает решение в пользу граждан. Примеров положительного решения достаточно много.

Актуальной проблемой остается сложность взыскания долга по исполнительному производству.

В течение двух лет не могли взыскать с гражданина Ж., осужденного за совершение преступления, предусмотренного ч.1 ст. 115 УК РФ (причинил Х. легкий вред здоровью). В пользу Х. с Ж. взыскана компенсация морального вреда, причиненного преступлением, в размере 50000 (пятидесяти тысяч) рублей. Однако только при вмешательстве Уполномоченного и руководства Управления был проведен весь спектр мероприятий по взысканию долга с должника. В районном отделе, к сожалению, только выражали явное недовольство к престарелому человеку, которому необходимо было внимательное и чуткое отношение.

Другая не менее актуальная проблема – это погашение долга лицами и возмещение вреда потерпевшим лицами, отбывающими лишение свободы.

Данная категория лиц искренне желает погасить назначенные судом штрафы, возместить вред потерпевшим, поскольку это является одним из критериев условно-досрочного освобождения. Однако в ряде случаев препятствием становится формальная работа судебных приставов-исполнителей.

На личном приеме в женской исправительной колонии ИК-18 к представителю Уполномоченного обратилась осужденная Х., которая хотела бы выплатить 100 тыс. руб. назначенного судом штрафа, но исполнительный лист в колонию не поступил. На наш

вопрос судебный пристав-исполнитель специализированного отдела ОИП УФССП С. ответил по телефону, что не знал, где находится Х. После этого разговора исполнительный лист был направлен приставом на исполнение в ИК-18. Между тем взаимодействие между службой судебных приставов и ГУФСИН давно налажено, и пристав мог беспрепятственно узнать место нахождения должника.

В повторном письменном обращении Х. сообщила, что теперь она может заняться погашением долгов, но возникли трудности иного порядка. Счет Х. в одном из банков был арестован еще в 2016 году, однако деньги с него в погашение ее долга почему-то не удержаны. В ходе переписки Уполномоченного с отделом ОИП выяснилось, что банком дважды не было исполнено постановление судебного пристава-исполнителя об обращении взыскания на арестованные денежные средства. После чего пристав уже никаких мер не принял, хотя банк мог быть не только принужден к исполнению его законного распоряжения, но и привлечен к ответственности.

Только после обращения Уполномоченного к руководителю областного управления службы судебных приставов банком арестованные средства осужденной Х. были перечислены в бюджет.

Аналогично, с помощью Уполномоченного, разыскивал свои исполнительные листы осужденный Л., отбывающий наказание в ИК-20. Он сообщил, что его неоднократные обращения в Автозаводский РОСП № 2 г. Нижний Новгород не дали результатов. После обращения Уполномоченного к руководителю УФССП районный отдел службы разобрался в не столь уж запутанных долгах Л., и в ИК-20 было направлено постановление об обращении взыскания на 50% заработной платы Л.

В 2019 г. претерпело существенные изменения законодательство об исполнительном производстве. Так, сумма требований по исполнительным документам, которые могут быть направлены взыскателем для принудительного исполнения в организацию или лицу, выплачивающему должнику периодические платежи, увеличена с 25 000 до 100 000 рублей. Виды исполнительных документов дополнены новыми документами:

- нотариально удостоверенные соглашения об уплате алиментов или их нотариально засвидетельствованные копии;
- нотариально удостоверенные медиативные соглашения или их нотариально засвидетельствованные копии;
- решения государственных инспекторов труда о принудительном исполнении обязанности работодателя по выплате начисленных, но не выплаченных в установленный срок работнику заработной платы и (или) других выплат, осуществляемых в рамках трудовых отношений (также добавлены требования, предъявляемые данному исполнительному документу).

Кроме того, установлено новое обстоятельство прекращения исполнительного производства судом вследствие прекращения обязательств заемщика – физического лица перед кредитором-залогодержателем в соответствии с пунктом 5 статьи 61 Федерального закона от 16.07.1998 №102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)».

Помощь Уполномоченного при решении вопросов исполнения решений судов, по-прежнему, востребована у граждан.

Гражданин В. обратился с просьбой оказать содействие в ускорении взыскания в рамках исполнительного производства. Он стал потерпевшим в результате дорожно-транспортного происшествия, должник не погашал задолженность, судебный пристав не осуществлял должных действий. Уполномоченный обратился в Прокуратуру Нижегородской области, которая провела проверку действий (бездействия) судебного пристава, установила нарушения, в частности, сделаны запросы не во все регистрирующие органы о наличии у должника имущества, на которое может быть наложен арест, запросы сделаны с нарушением сроков. По результатам обращения сводное исполнительное производство было постановлено на контроль в Прокуратуре Нижегородской области, задолженность взыскали.

В соответствии с Федеральным законом от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» информация, относящаяся к прямо или косвенно определенному или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных), подлежит защите. Государственные органы, муниципальные органы создают в пределах своих полномочий, установленных в соответствии с федеральными законами, государственные или муниципальные информационные системы персональных данных. Права и свободы человека и гражданина не могут быть ограничены по мотивам, связанным с использованием различных способов обработки персональных данных или обозначения принадлежности персональных данных, содержащихся в государственных или муниципальных информационных системах персональных данных, конкретному субъекту персональных данных.

К Уполномоченному обратилась К. по вопросу разрешения ситуации, сложившейся в связи с наличием у нее полной тезки с теми же фамилией, именем, отчеством. Дата рождения «двойника» также полностью совпадала с данными заявителя.

У «двойника» заявителя имелась невзысканная задолженность по 5 исполнительным производствам. По неизвестным причинам данные исполнительные производства числилась на заявителе, в связи с чем ей направлялись письма по месту работы, по месту жительства.

Многочисленные обращения в различные органы государственной власти не принесли результата. В связи с путаницей персональных данных заявитель была откреплена от медицинской организации (поликлиники) по месту жительства.

По обращению Уполномоченного в информационных системах Управления Федеральной налоговой службы по Нижегородской области, Управления Федеральной службы судебных приставов по Нижегородской области, Отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Нижегородской области, Главного управления записи актов гражданского состояния Нижегородской области, министерства здравоохранения Нижегородской области, Территориального фонда обязательного медицинского страхования Нижегородской области разделены записи о заявителе и «двойнике». В информационные базы данных государственных органов и организаций внесены изменения с верными данными заявителя.

По итогам рассмотрения обращения Управлением Федеральной службы судебных приставов по Нижегородской области вынесено постановление об отмене мер по обращению взыскания на доходы заявителя. Также восстановлено страхование заявителя с региональным сегменте единого реестра застрахованных лиц медицинского страхования, заявитель восстановлен в списках граждан, прикрепленных к поликлинике по месту жительства.

Управлением Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций по Приволжскому федеральному округу по обращению Уполномоченного проведена документарная проверка.

По результатам в «Банке данных исполнительных производств» на интернет-сайте УФССП

отображается информация о двойнике К. с верным идентификатором плательщика, задолженности по исполнительным производствам в отношении заявителя К. аннулированы, она полностью восстановлена в своих правах

Учитывая востребованность у граждан поддержки Уполномоченного при решении вопросов, связанных с защитой прав в рамках исполнительного производства, конструктивный подход к разрешению возникающих ситуаций со стороны УФССП России по Нижегородской области, взаимодействие с указанным органом и его структурными подразделениями будет продолжено и далее в целях защиты прав граждан.

2.2.8. Соблюдение прав граждан в сфере миграции

Посещение Нижегородской области иностранными гражданами с целью трудоустройства, туризма, инвестиций в экономику всегда показывает уровень самого региона, его престиж и респектабельность.

Такие показатели всегда способствуют развитию экономики области и укреплению национальной дружбы между гражданами России и других стран. Однако такая дружба должна проходить в рамках законодательства Российской Федерации, не нарушая его.

Для изучения миграционной обстановки Уполномоченный тесно работает с Управлением по вопросам миграции ГУ МВД России в Нижегородской области и в обязательном порядке отслеживает данную сферу, запрашивая соответствующую информацию у Управления по вопросам миграции за различные периоды и годы в целом.

Так, по информации Управления по вопросам миграции в 2019 г. на миграционный учёт по месту пребывания на территории области встало 227265 человек (в 2018 г. данный показатель составил 250100 человек; - 9,1%), из них 131662 иностранца поставлено на учет по месту пребывания первично (в 2018 г. - 155549 человек; -15,4%), 87337 иностранцев поставлено на учет по месту пребывания по принятым решениям о продлении сроков пребывания (в 2018 г. – 85947 человек; +1,6%).

По состоянию на 31.12.2019 на территории Нижегородской области проживало 15837 иностранных граждан и лиц без гражданства, из них:

- 8942 человека по виду на жительство (в 2018 г. – 950 человек; -6,0%);
- 6895 человек по разрешению на временное проживание (в 2018 г. – 8636 человек; -20,2%).

В 2019 г. количество иностранных граждан, получивших гражданство Российской Федерации, возросло и составило 4897 человек (в 2018 г. - 2872 человека; +70,5%). Значительный рост данного показателя связан, прежде

всего, с предоставлением права получения российского гражданства в упрощенном порядке отдельных категорий граждан Республики Украина (2310 человек или 47% от общего числа получивших гражданство Российской Федерации).

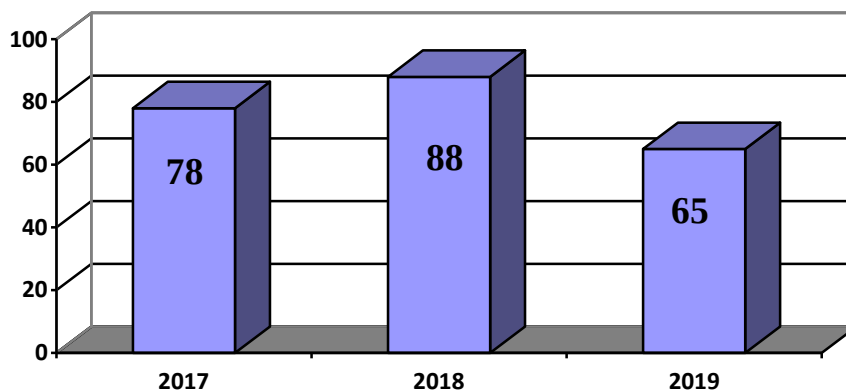
Важную роль играет принятие государственной программы «Оказание содействия добровольному переселению в Нижегородскую область соотечественников, проживающих за рубежом, на 2018-2020 годы», утвержденной Постановлением Правительства Нижегородской области от 08.10.2018 (далее – Государственная программа).

Всего с начала реализации Государственной программы принято 1267 заявлений об участии в ней, в заявления включены 2456 членов семей участников Государственной программы. По состоянию на 31.12.2019 в Нижегородскую область прибыло 1012 участников Государственной программы и 1574 члена их семей.

К Уполномоченному по вопросу оказания содействия включения в Государственную программу обратились три иностранных гражданина. Совместно с Управлением по вопросам миграции ГУ МВД России по Нижегородской области и министерством социальной политики Нижегородской области данные обращения отработаны и как результат - заявители стали участниками Государственной программы.

Всего к Уполномоченному от иностранных граждан, лиц без гражданства и беженцев, находящихся на территории Нижегородской области, в 2019 г. поступило 65 обращений, из них по вопросам получения разрешения на временное проживание, вида на жительство и гражданства Российской Федерации 49 обращений. Для сравнения: в 2016 г. – 63, в 2017 г. – 78, в 2018 г. – 88.

Диаграмма 14



Иностранные граждане, обращаясь к Уполномоченному, просят дать разъяснения о получении разрешения на временное проживание, вида

на жительство и получении гражданства Российской Федерации, а также по вопросу трудоустройства. Иностранные граждане жаловались, что не могут получить разрешающие документы по причине затяжного их оформления или отказа в разрешении на временное проживание, вида на жительство и гражданства Российской Федерации, а также в связи с нарушением ими миграционного законодательства России.

Следует отметить, что по большинству обращений заявителям даны подробные разъяснения правового характера, поскольку анализ поступивших обращений свидетельствует, прежде всего, о том, что иностранные граждане, въезжая на территорию нашей страны, как правило, не ориентируются в российском законодательстве.

Низкий уровень грамотности, языковой барьер, отсутствие необходимых документов и многие другие причины приводят к тому, что иностранные граждане обычно обращаются за платной консультацией к частным юридическим организациям, которые не только не предотвращают сложности в будущем, но и не решают уже возникшие проблемы, связанные с несоблюдением миграционного законодательства. Вся их помощь, как правило, заключается в направлении типовых заявлений в различные инстанции, которые не обладают соответствующей компетенцией. Это приводит к тому, что очень часто нахождение иностранных граждан на территории России становится незаконным, и как следствие – им сложнее легализовать свое пребывание на территории нашей страны.

К Уполномоченному поступило обращение Ю., гражданина Республики Узбекистан, который хотел получить российское гражданство. В обращении содержались лишь нормы права, регламентирующие действующее законодательство, и просьба оказать содействие в приобретении гражданства Российской Федерации. При этом какая-либо информация о нарушении прав заявителя со стороны миграционных служб отсутствовала.

В ходе рассмотрения обращения заявитель пояснил, что обращение по его просьбе было подготовлено платным юристом, который, не разъяснив заказчику порядок приобретения российского гражданства, ограничился лишь направлением формальных обращений в различные инстанции, в том числе Уполномоченному. Заявителю оказана юридическая помощь и пошагово разъяснен алгоритм его действий при получении гражданства РФ.

По-прежнему к Уполномоченному поступают обращения по вопросу легализации пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан, длительное время проживающих на территории России, являющихся членами семей граждан Российской Федерации или родившихся на территории РСФСР, но при этом не имеющих разрешения на временное проживание и вида на жительство в Российской Федерации. В ряде случаев миграционные органы с пониманием отнеслись к соответствующим

обращениям Уполномоченного, и в результате удалось разрешить проблемы конкретных людей и семей.

В октябре 2019 г. в адрес Уполномоченного обратился А., 1947 г.р., который с 1999 года не мог определить свой правовой статус на территории Российской Федерации. Ранее заявитель неоднократно обращался в различные инстанции с вопросами об установлении его личности и о принятии его в гражданство Российской Федерации, однако каких-либо решений должностными лицами не принималось.

Свидетельство о рождении было выдано А. в Марийской АССР, паспорт гражданина СССР – в Ленинабадской области Республики Таджикистан. Также заявитель имел удостоверение беженца из Республики Казахстан, выданное четверть века назад – в 1994 году. Положение заявителя осложнялась тем, что в свидетельстве о рождении у него в фамилии и фамилии отца были указаны две буквы «ЛЛ», а во всех остальных документах, подтверждающих личность, – одна. Кроме того, в свидетельстве не были указаны отчества родителей. Ситуация требовала внесения изменений в запись акта гражданского состояния. Соответствующий запрос был направлен в орган ЗАГС по месту хранения данной записи акта (Республика Марий – Эл). Также для подтверждения отсутствия гражданства Республик Таджикистан и Казахстан у А. нижегородским омбудсменом были направлены запросы Уполномоченным по правам человека в указанных странах. Полученные ответы, а также письмо-ходатайство было направлено начальнику Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Нижегородской области, что позволило принять положительное решение о принятии А. в гражданство Российской Федерации. В начале декабря 2019 г. А. был выдан паспорт.

Одновременно с этим в связи с неудовлетворительным состоянием здоровья Уполномоченный обратился к министру здравоохранения Нижегородской области о проведении лечения А. на период приобретения гражданства РФ и получения документа, удостоверяющего личность, в порядке исключения. Медицинскую помощь заявитель начал получать незамедлительно после обращения Уполномоченного.

Уполномоченный выразил благодарность руководителю управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Нижегородской области, региональному министру здравоохранения и сотрудникам ведомств за оперативное рассмотрение достаточно нестандартной ситуации и конструктивное решение вопроса в пользу пожилого заявителя.

Также к Уполномоченному поступают обращения от иностранных лиц, отбывающих наказание в исправительных колониях Нижегородской области, которые просят разъяснить им правила приема в гражданство Российской Федерации.

В декабре 2019 г. в адрес Уполномоченного поступило обращение от осужденного по вопросу приёма в гражданство Российской Федерации. Заявителю было разъяснено, что согласно пп. «и» части 1 статьи 16 Федерального закона № 62-ФЗ заявления о приёме в гражданство Российской Федерации, поданные лицами, которые осуждены и отбывают наказание в виде лишения свободы за действия, преследуемые в соответствии с федеральным законом (до истечения срока наказания), отклоняются.

Таким образом, в соответствии с указанным законодательством Российской Федерации заявитель на момент направления обращения в адрес Уполномоченного был не вправе принять гражданство Российской Федерации. Ему было сообщено в письменном ответе, что получить гражданство Российской Федерации он может только после истечения срока наказания и погашения судимости в установленном законом порядке.

Важным институтом международного права является право на убежище. Численность получивших временное убежище и состоящих на учете в Управлении по вопросам миграции ГУ МВД России

по Нижегородской области по состоянию на 31.12.2019 составляет 2159 граждан. Большая часть – это лица, ранее проживавшие на юго-востоке Украины.

Новая Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы в качестве одной из основных задач миграционной политики определила оказание помощи иностранным гражданам, ищущим защиту на территории Российской Федерации. Несмотря на значительные меры законодательного и правоприменительного характера, принимаемые государством в последние годы для защиты прав лиц, вынужденных покинуть родину и искать защиту на территории России, проблемы в указанной сфере по-прежнему остаются.

В 2019 г. к Уполномоченному по вопросам предоставления убежища на территории Российской Федерации поступило 13 обращений, практически все от граждан Украины.

В адрес Уполномоченного обратилась Н. по вопросу приобретения гражданства РФ ее сыном К., 27.09.2000 года рождения. Н. указывает, что в 2012 году она вместе со своим сыном переехала из Республики Украина на постоянное место жительства в Нижегородскую область. Так как на период 14-летия К. находился на территории Российской Федерации, то паспорт гражданина Украины он не получал. В марте 2015 г. заявительница и К. получили вид на жительство на территории Российской Федерации.

К. обучался в общеобразовательной организации города Нижнего Новгорода, проходит очное обучение в государственном бюджетном профессиональном образовательном учреждении. В сентябре 2019 г. заявительница получила гражданство РФ. Вместе с тем, в получении гражданства Российской Федерации ее сыном К. было отказано, так как у него отсутствует паспорт гражданина Украины.

В этой связи Уполномоченным велись переговоры с УВМ ГУ МВД России по Нижегородской области и одновременно направлено ходатайство в ГУВМ МВД России о принятии решения по установлению правового статуса К. на территории Российской Федерации без выезда за пределы Российской Федерации. В августе 2019 г. Главным управлением МВД России ходатайство Уполномоченного было удовлетворено и К. получил статус вынужденного переселенца, в настоящее время подготовлены документы на гражданство РФ.

Актуальной проблемой является установление личности иностранного гражданина и (или) лица без гражданства, утратившего документы, удостоверяющие его личность.

Статьей 10 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» предусмотрено, что документами, удостоверяющими личность иностранного гражданина в Российской Федерации, являются паспорт иностранного гражданина либо иной документ, установленный федеральным законом или признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина. Документами, удостоверяющими личность лица без гражданства в Российской Федерации, являются:

- 1) документ, выданный иностранным государством и признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность лица без гражданства;
- 2) разрешение на временное проживание;
- 3) вид на жительство;
- 4) иные документы, предусмотренные федеральным законом или признаваемые в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документов, удостоверяющих личность лица без гражданства.

В то же время вышеуказанным и иными действующими нормативными правовыми актами не предусмотрена форма документа, хотя бы временно удостоверяющего их личность. Отсутствие такого документа приводит к тому, что иностранный гражданин становится «нелегалом», продолжает дальше проживать в стране, но уже без законных оснований. Большинство из них не знают, как поступить в данной ситуации, скрываясь от органов власти и правоохранительных структур, нарушая миграционное законодательство Российской Федерации. При этом они не только находятся на территории РФ незаконно, но и работают без разрешения на работу, не платят соответствующие налоги.

В ежегодных докладах Уполномоченного за 2016 и 2017 гг. Управлению по вопросам миграции ГУ МВД России по Нижегородской области было рекомендовано повысить контроль за выполнением судебных решений и сокращением сроков содержания иностранных граждан в Центре временного содержания иностранных граждан ГУ МВД России по Нижегородской области (далее – Центр).

По данному вопросу в апреле 2018 г. по инициативе Уполномоченного проведено заседание Экспертного совета с участием всех заинтересованных ведомств. Выработан механизм совместной работы Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Нижегородской области и ГУФСИН России по Нижегородской области в отношении депортантов, находящихся в местах лишения свободы. В результате этих решений сроки нахождения иностранных граждан в Центре значительно сократились.

В 2019 г. Уполномоченному неоднократно поступали обращения и телефонные звонки из Центра от иностранных граждан, содержащихся в нём. В свою очередь граждане жаловались на отсутствие возможности обжаловать решения судов о депортации или выдворении.

Кроме того, проблема иностранных граждан, содержащихся в центре, заключается в элементарном отсутствии знаний русского языка, позволяющих чётко выразить мнение о какой-либо ситуации или обжаловать

решения, действия (бездействие) должностных лиц и решения судебных органов.

В этой связи Управлению по вопросам миграции ГУ МВД России по Нижегородской области рекомендуется:

- организовать вручение каждому иностранному гражданину по прибытию Нижегородской области памятки, которая в настоящее время размещена на официальном сайте ГУ МВД России по Нижегородской области, с подробными разъяснениями основных правил пребывания иностранных граждан в России;
- повысить роль общественных организаций и национальных диаспор Нижегородской области по предоставлению защиты и помощи иностранным гражданам.

Центру временного содержания иностранных граждан ГУ МВД России по Нижегородской области рекомендуется проработать порядок оказания консультативной помощи иностранным гражданам, содержащимся в данном Центре, с целью оказания не только правовой помощи в виде консультаций по различным вопросам, но и подготовки определённых документов, адресованных в различные государственные органы власти.

2.3.Права граждан в деятельности правоохранительных органов

26-27 июня 2019 г. состоялся рабочий визит в Нижний Новгород Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Татьяны Николаевны Москальковой, в рамках которого было принято участие во Всероссийской научно-практической конференции «Защита прав сотрудников органов внутренних дел: доктрина, практика, техника».

Участники конференции обменялись мнениями и поделились опытом по вопросу реализации прав сотрудников ОВД. В частности, эксперты обсудили гарантии и механизмы социальной и правовой защиты сотрудников органов внутренних дел, а также судебную практику и международные стандарты в данной сфере.

В мероприятии также приняли участие, руководители и сотрудники Центрального аппарата МВД России, территориальных правоохранительных органов, уполномоченные по правам человека в субъектах Приволжского федерального округа, представители научного сообщества.

Кроме этого, 26 июня 2019 г. в Нижнем Новгороде Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Татьяна Москалькова провела личный прием граждан.

В ходе приема за содействием в реализации социальных прав к федеральному омбудсмену обратились сотрудники и ветераны органов внутренних дел. В частности, в адрес государственного правозащитника поступили вопросы, касающиеся соблюдения жилищных прав, доступности и качества медицинского обеспечения, а также реализации льгот и компенсаций. Все обращения взяты на личный контроль Уполномоченного.

2.3.1. Содействие потерпевшим от преступлений

Права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба – эти правовые гарантии реализуются положениями Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ) и других законов. Однако на практике многие потерпевшие сталкиваются с неоперативностью или даже нежеланием разбираться в их проблемах.

Нижегородец М. с 2014 г. добивался расследования по факту хищения 11 тыс. руб. с его Яндекс-кошелька. В одном из отделов полиции г.Москвы (по месту нахождения сервиса) неоднократно отказывали в возбуждении уголовного дела, не проводя при этом никаких проверочных мероприятий. Уполномоченный в защиту прав М. дважды обращался к межрайонному прокурору, после чего расследование формально возобновлялось, но безрезультатно, а в 2019 г. материал проверки был потерян.

Уполномоченный помог заявителю составить иск в Московский городской суд о присуждении компенсации за нарушение разумных сроков судопроизводства, в соответствии с Федеральным законом от 30.04.2019 № 68-ФЗ. Решением суда в пользу М. взыскано 25 тыс.руб. с казны Российской Федерации. Таким образом, за бездействие дознавателей и утрату веры в возможность защиты со стороны правоохранительных органов, государство выплатило гражданину компенсацию, в данном случае даже превысившую размер ущерба от преступления.

К сожалению, нижегородцы также становятся объектами манипуляций и хищений в банковской сфере, при регистрации юридических лиц и на рынке электронных услуг.

Широкое распространение получил неправомерный перевод накоплений граждан в негосударственный пенсионный фонд (далее – НПФ). По данным СМИ, за несколько последних лет пострадать могли сотни тысяч человек¹¹. При этом большинство граждан теряли накопленный инвестиционный доход из-за того, что переход не по их воле из одного фонда в другой происходил досрочно, в период установленного законом «моратория» после предыдущего такого перехода.

С такой ситуацией столкнулся нижегородец Т., обратившийся за содействием к Уполномоченному. Т. случайно узнал, что якобы по своей инициативе перешел из одного НПФ в другой. По одному пакету документов, он подал заявление о переходе в отделение Пенсионного фонда в Москве по месту нахождения нового НПФ. По другому же пакету документов, заявление о переходе было заверено нотариусом г.Владимира, где Т. никогда не был. Новый НПФ предоставил разные документы на запросы Пенсионного фонда Российской Федерации и Управления Службы по защите прав потребителей и обеспечению доступности финансовых услуг. Впрочем, на всех вариантах документов подпись от имени

¹¹ «Коммерсантъ»: www.kommersant.ru/doc/4089936, [/4233313](http://www.kommersant.ru/doc/4233313).

Т., по его словам, была подделана.

Рассматривая заявление Т. о мошенничестве, отделы полиции не могли даже определиться с территориальностью проверки, да и найти состав преступления было непросто, учитывая отсутствие явного выгодоприобретателя. В этой ситуации Уполномоченным Т. была оказана помощь в составлении искового заявления к новому НПФ о признании недействительным якобы заключенного между сторонами договора. В ходе судебного процесса истец и НПФ заключили мировое соглашение на приемлемых для Т. условиях, ранее утраченный инвестдоход ему был возвращен.

Сын пожилой женщины осужден за истязание

К Уполномоченному обратилась 79-летняя жительница города Нижнего Новгорода С., которая систематически подвергалась избиению ее взрослым неработающим сыном с целью вымогательства денег для очередной выпивки. В некоторых случаях в отделе полиции были зафиксированы побои, однако реальных мер воздействия со стороны сотрудников полиции, кроме бесед, к ее сыну не принималось. После очередных угроз она была вынуждена уйти из общей с сыном квартиры жить к соседям. Только после обращения Уполномоченного в ГУ МВД России по Нижегородской области сын был привлечен к уголовной ответственности по статье 117 УК РФ «Истязание», был взят под стражу и затем приговорен к реальному лишению свободы. К сотрудникам районного отдела полиции, занимавшимся волокитой, приняты меры дисциплинарного воздействия.

К сожалению, из-за несвоевременного расследования иногда истекают сроки давности привлечения виновных к уголовной ответственности.

В такой ситуации оказалась жительница г.Балахны С., которая рассказала, что еще в 2011 г. на нее было совершено нападение на станции железной дороги, но результатов расследования с тех пор нет. В Нижегородском линейном управлении МВД России на транспорте было принято решение о приостановлении предварительного следствия в связи с неустановлением подозреваемого, однако С. утверждала, что данные об этих лицах она давно сообщила. После обращения Уполномоченного к Приволжскому транспортному прокурору были установлены лица, совершившие грабеж и причинившие телесные повреждения и признавшие в совершенном деянии. Однако по истечению сроков давности уголовное дело прекращено. Представители следственного органа объяснили столь длительный перерыв в следствии тем, что С. сама не давала необходимых показаний. Вместе с тем эта версия документально ничем не подкреплена.

Типичным примером правовой помощи потерпевшим стало содействие гражданке Н., у которой после операции умер муж. Заявительница винила врачей в халатности, однако в течение нескольких месяцев районный следственный отдел по г.Н.Новгороду СК России не мог определиться с оценкой правильности лечения, что также грозило истечением сроков давности. Только после обращения Уполномоченного к руководителю областного следственного управления, по уголовному делу была назначена комплексная судебно-медицинская экспертиза, в другом регионе. Расследование продолжено.

2.3.2. Помощь в защите интересов, затронутых деятельностью органов внутренних дел

При расследовании административных и уголовных дел могут быть затронуты права не только потерпевших и лиц, привлекаемых к ответственности, но и членов их семей. Например, в качестве

вещественных доказательств могут быть изъяты вещи, принадлежащие родственникам подозреваемого.

Сын взятого под стражу П., учащийся 9-го класса, обратился к Уполномоченному с просьбой помочь вернуть изъятый при обыске моноблок. Указал, что уличающие отца материалы могли находиться на стационарном компьютере, а моноблоком отец не пользовался, и он нужен ему для учебы. Уполномоченный обратился к руководителю следственного отдела с просьбой проверить, все ли изъятые из квартиры электронные устройства содержат материалы, необходимые для разрешения уголовного дела. К сожалению, следственный отдел указал, что сведения о посещении арестованным сомнительных веб-сайтов находятся на всех изъятых системных блоках и переносных устройствах.

Вопрос о переносе интересующей следствие информацию на другой временный носитель с целью возвращения дорогостоящего блока несовершеннолетнему члену семьи, остался открытым.

Заявительнице возвращены изъятые личные вещи

Мать четверых детей К. обратилась к Уполномоченному с жалобой на бездействие отдела полиции одного из районов Нижегородской области. У заявительницы после посещения мужа в одной из исправительных колоний в связи с подозрением в проносе на режимную территорию наркотического средства, были изъятые два сотовых телефона. Позднее дело об административном правонарушении прекращено, и телефоны К. могла забрать. Однако К. указала, что не может оставить детей и потратить целый день на поездку за телефонами в другой район области. Более того, направленному ею доверенному лицу в отделе полиции телефоны не отдали, так как он отказался расписаться об их исправном состоянии.

Сотрудники отдела полиции настаивали на том, что К. только лично может забрать телефоны, иных регламентов в работе не предусмотрено. Только после вмешательства Уполномоченного сотрудники полиции направили К. телефоны почтовой бандеролью.

2.3.3. Содействие обвиняемым в совершении преступлений

Среди участников уголовного судопроизводства чаще других к Уполномоченному обращаются обвиняемые в совершении преступлений, и эта категория граждан также нуждается в разъяснительной либо более содержательной правовой помощи. Наиболее частыми темами жалоб обвиняемых являются необоснованность обвинения, а также излишне строгие меры пресечения, изнурительное конвоирование, принуждение к даче показаний путем ограничения в свиданиях и угроз насилия.

2.3.4. Ежедневное этапирование обвиняемых не должно быть нормой

Обвиняемый Б., бывший сотрудник полиции, обратился с жалобой на следователя Следственного комитета. Для ознакомления с материалами уголовного дела следователь распорядилась этапировать Б. из СИЗО-1 в ИВС УМВД России по г.Н.Новгороду в выходные дни: 7, 8, 9, 10, 16, 17 и 23 марта 2019 г. При этом в праздничные дни 7-10 марта конвоирование осуществлялось четыре дня подряд: утром из СИЗО в ИВС, вечером обратно.

В обычном режиме следователи знакомят обвиняемых с материалами дел непосредственно в следственном изоляторе, в специально отведенных для этого кабинетах. Однако в будние дни там иногда образуется очередь из адвокатов и следователей, которым необходимо поработать с заключенными. Кроме того, следователь может находиться в районе, отдаленном от СИЗО, и обвиняемого на несколько дней также переводят в ИВС.

В случае с Б. следственный изолятор отделяло от ИВС несколько сотен метров, и необходимость перевода обвиняемого из одного учреждения в другое была не понятна. В ответе Уполномоченному заместитель руководителя областного следственного управления сообщил, что перемещение Б. в ИВС было обусловлено значительным объемом материалов уголовного дела (более 10 томов). Такое объяснение вызывает сомнения, так как разницы в том, где знакомиться с материалами дела – в СИЗО или в ИВС, очевидно, нет. Сам Б. считал, что на него таким образом оказывается давление с тем, чтобы он не так дотошно изучал следственные документы и не успел подготовить ходатайства. Он также указал, что в каждый из дней ознакомление длилось 2-3 часа, после чего следователь уходила, тем самым скорость этого процесса была невысокой по ее же усмотрению.

Какие бы цели не двигали следователем, Б. пояснил, что в результате ежедневного этапирования он был лишен полноценного ночного отдыха несколько ночей подряд. Дело в том, что в связи с большим количеством этаплируемых лиц, в СИЗО-1 их всех с 5 часов утра переводят в сборное отделение, затем поочередно рассаживают в конвойные автомобили. Вечером процедура приема идет в обратном порядке: доставленные размещаются в сборном отделении, где осматриваются врачом и досматриваются на наличие запрещенных предметов, и лишь поздно вечером и даже за полночь возвращаются в «свои» камеры СИЗО. Если на утро все повторяется заново, то вместо положенного 8-часового сна обвиняемому достается 4-5 часов сна.

Данные действия следователя, формально находившиеся в правовом поле, стали для Б. изнуряющим испытанием. Поэтому Уполномоченный обратился к руководителю областного следственного управления СК с просьбой не допускать злоупотребления следователями своими процессуальными возможностями, в ущерб гуманному отношению к подсудимым. Тем более что в данном случае следователь могла согласовать с ГУ МВД вопрос перемещения Б. в ИВС на 4 дня подряд, что обеспечило бы его ночной отдых, а не распорядиться о новом этапировании

каждый раз на один день (в последнем случае согласования с ГУ МВД не требовалось).

Гражданин Ф. обратился с жалобой на надуманное предъявление обвинения в угрозе убийством. Находясь в загородном доме, к нему на приусадебный участок зашли без разрешения двое неизвестных мужчин с намерением проверить счетчик электроэнергии. Поскольку мужчины не предъявили удостоверения и находились в алкогольном опьянении, Ф. принял их за мошенников и выгнал. Через 3 дня Ф. был обвинен в угрозе убийством данным людям и в отношении заявителя возбуждено уголовное дело. Впоследствии было установлено, что так называемые потерпевшие подписали составленные за них заявления под нажимом их руководителей из энергосбытовой компании. Кроме того, у Ф. ранее сложились неприязненные отношения с руководителем районного отделения полиции, поэтому дознание, по его мнению, стало предвзятым. Учитывая все обстоятельства, Уполномоченный инициировал перед Управлением дознания ГУ МВД России по Нижегородской области проведение объективности дознания, а также передачу материала в другой территориальный отдел. В результате за допущенные нарушения УПК РФ старший дознаватель и начальник отделения дознания районного отдела полиции привлечены к дисциплинарной ответственности. По решению надзирающего прокурора уголовное дело передано из производства отделения дознания в следственное подразделение.

Немало жалоб поступает от обвиняемых в незаконном обороте наркотических средств. Заявители указывают на фабрикацию уголовных дел, вплоть до подброса пакетиков с наркотиками, на отказ в проведении дактилоскопических экспертиз наличия на этих пакетиках их биологических следов, на использование в качестве свидетелей наркозависимых лиц, которые ради облегчения собственной участи соглашались на участие в провокациях. По результатам ознакомления с доводами Уполномоченный дает заявителям возможные рекомендации о порядке своей защиты, в отдельных случаях направляет жалобы на проверку в вышестоящий следственный орган или в прокуратуру.

Серьезный общественный резонанс получило задержание сотрудниками полиции в помещении «Нижполиграфа» К. На видеозаписи внутренней камеры наблюдения было зафиксировано, что уже лежащему на полу задержанному наносились удары, а также в задний карман брюк было что-то положено. Реагируя на публикации в СМИ, Уполномоченный обратился с запросом в следственное управление СК. По итогам проверок трем сотрудникам полиции было предъявлено обвинение в превышении полномочий. Вместе с тем позднее один из этих сотрудников обратился к Уполномоченному с серьезными доводами о причастности задержанного ими к преступной деятельности, о поспешности обвинения их, без учета более полной версии видеозаписей и других доказательств. Работа продолжена в 2020 г.

Ранее один из руководящих сотрудников Управления по контролю за оборотом наркотиков ГУ МВД России по Нижегородской области Б., сам был обвинен в покушении на сбыт запрещенных средств. Находясь под домашним арестом, он привел в жалобе Уполномоченному доводы о надуманности обвинения. В частности, указал, что показания против него были даны фигурантом других эпизодов по статье 228.1 УК РФ и более ничем не подтверждались. Следователем СК было отказано в проведении дактилоскопической и биологической экспертиз по упаковкам изъятых наркотических средств. Срок предварительного следствия после превышения 12 месяцев, в нарушение ст.162 УПК РФ, продлевался без решения председателя Следственного комитета РФ. Уполномоченный в

обращении к руководителю областного следственного управления СК просил проверить данные доводы, но они были отвергнуты. Впоследствии, в феврале 2020 г. Б. был оправдан коллегией присяжных заседателей.

2.3.5. Нарушение тишины в ночное время

В сентябре 2018 г., после заключения соглашения между Правительством Нижегородской области и МВД России, сотрудники полиции получили полномочия на составление протоколов о некоторых административных правонарушениях, ответственность за которые установлена Кодексом Нижегородской области об административных правонарушениях (далее – КоАП НО). Это позволило запустить механизмы должного реагирования на нарушения, в дополнение к малоэффективным «профилактическим беседам».

На практике наиболее часто приходится применять статью 2.1 КоАП НО «Нарушение тишины и покоя граждан». По информации ГУ МВД России по Нижегородской области за 2019 г. по данной статье сотрудниками полиции был составлен 2721 административный протокол о нарушениях Закона Нижегородской области «Об обеспечении тишины и покоя граждан на территории Нижегородской области».

Вместе с тем к Уполномоченному периодически поступают жалобы жителей о непринятии действенных мер к нарушителям спокойствия. В ходе проверок иногда оказывается, что участковые уполномоченные полиции либо ограничиваются все теми же беседами, либо составляют протоколы об административных правонарушениях с недостатками, в результате чего они возвращаются мировыми судьями на доработку, и как следствие, установленный законом 3-месячный срок привлечения нарушителя к административной ответственности истекает до рассмотрения дела по существу.

По данным ГУ МВД России по Нижегородской области мировыми судьями приняты решения о наложении штрафов на нарушителей тишины в 827 случаях, что составляет лишь 30% от составленных протоколов об административных правонарушениях.

Если призвать к ответственности шумных соседей все же удастся, то борьба жителей с шумной деятельностью ночных клубов и «пахучей» работой кальянных, к сожалению, не столь результативна.

В производстве Уполномоченного находятся жалобы на три объекта, создающие большие неудобства жителям этого же дома либо соседних домов. Эта работа выявила как определенные пробелы в законодательстве, так и не согласованность в подходах к фиксации нарушений со стороны органов внутренних дел и Роспотребнадзора.

В частности, жители домов, расположенных на центральной пешеходной улице Нижнего Новгорода, обоснованно жалуются на деятельность бара (ночного клуба) «ЧеПочем», открытого в ноябре

2019 г. После применения администрацией бара звукопоглощающих материалов, слышимость музыки с дискотеки снизилась, однако многочисленные посетители, выходящие в нетрезвом виде на улицу, создают ночью обстановку «народных гуляний». Это нарушает право жителей на тишину, но полиция за несколько месяцев не довела до суда ни одного материала по правонарушениям. Роспотребнадзор, замеряя шум от деятельности бара, не усматривает превышения нормативов, в то же время не фиксирует уровень шума от совокупной деятельности бара и посетителей, считая вопрос борьбы с нарушающими тишину гражданами, не относящимися к администрации ночного клуба, компетенцией полиции. В свою очередь, приезжающие по вызову жителей патрульные наряды полиции проводят беседы и успокаивают разгуливающую публику, не составляя протоколов об административном правонарушении в отношении конкретных нарушителей. В результате эти гуляния продолжаются каждую ночь в выходные и праздничные дни. В настоящее время Уполномоченный инициировал внесение дополнений в региональный закон о тишине, которые находятся на стадии согласования в ГУ МВД России по Нижегородской области и прокуратуре Нижегородской области. Вопрос остается на контроле Уполномоченного.

2.3.6. Условия содержания граждан в местах принудительного содержания МВД

В ведении ГУ МВД России по Нижегородской области находятся помещения для задержанных при дежурных частях органов внутренних дел, 4 спецприемника для отбывающих административный арест, 33 изолятора временного содержания подозреваемых и обвиняемых (далее – ИВС), один центр временного содержания иностранных граждан (далее – ЦВСИН). Условия содержания во всех указанных учреждениях являются предметом контроля со стороны Уполномоченного.

По информации ГУ МВД России по Нижегородской области в течение 2019 г. в ИВС содержалось 27355 человек, что на 20% меньше уровня 2018 г. Напротив, на 4,2% увеличилось число лиц, пребывавших как в ЦВСИН, так и в спецприемниках для административно арестованных.

Продолжилось укрепление материальной базы ИВС. В ИВС УМВД России по г.Бор и МО МВД России «Кулебакский» были оборудованы медицинские кабинеты, ведется капитальный ремонт в ИВС ОМВД России по Воскресенскому району. Завершается строительство комплекса зданий отдела МВД России «Дивеевский», включая ИВС на 25 человек. Вместе с тем сохраняется проблема ненадлежащих конструктивных особенностей действующего ИВС в ОМВД России по Павловскому району и отсутствия ИВС в ОМВД России по Балахнинскому району, ранее закрытого по тем же причинам. Строительство нового здания ИВС в ОМВД России по Павловскому району запланировано на 2021 г.

В связи с жалобами обвиняемых Уполномоченным было организовано посещение ИВС ОМВД России «Павловский». В ходе посещения установлено, что камеры ИВС находятся в подвальном помещении, не имеют естественных освещения и вентиляции, не оборудованы водопроводом и канализацией. Осмотрены условия во всех камерах ИВС, при этом освещенность измерялась соответствующим

прибором представителем санитарно-эпидемиологической службы ГУ МВД России по Нижегородской области. Большинство из указанных в жалобе замечаний не нашло подтверждения. В частности, освещение в камерах отвечало нормативным требованиям. Вентиляция находится в рабочем состоянии и периодически включается, постоянно же не держится включенной в связи с производимым ею шумом. Кипяченая вода не горячее 50 градусов выдается по просьбе обвиняемых. Вместе с тем в одной из камер не работал звукоусилитель радиовещания, который был починен в тот же день. Начальнику отдела МВД России «Павловский» было рекомендовано, при наличии финансовой возможности, выписать для содержащихся лиц одно из печатных изданий.

Жалобу обвиняемого Ш. на условия содержания в ИВС ЗАТО г.Саров Уполномоченный направил на рассмотрение прокурору этого города. Обращение подтвердилось в части повреждения в камере водопровода и системы канализации, в связи с чем прокуратурой было внесено представление. Вместе с тем в ГУ МВД России по Нижегородской области пояснили, что обвиняемый Ш. сам повредил оборудование камеры, также и во время конвоирования пытался повредить видеокамеры.

Вместе с членами ОНК сотрудники аппарата Уполномоченного посетили спецприемник для административно арестованных лиц, расположенный на ул.Памирская города Нижнего Новгорода. Были отмечены в целом нормативные условия содержания; отбывающие арест обратили внимание на плохие на санитарно-гигиенических условия.

Арестованный Б. высказал жалобу о вынужденном прерывании антиретровирусной терапии, назначенной ему от ВИЧ-инфекции, с ежедневным графиком приема. Лекарства находятся дома, и нет родственников, которые могли бы их принести в спецприемник.

Согласно статье 32.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях исполнение постановления об административном аресте может быть приостановлено судьей в ряде случаев, например, при тяжелом заболевании. Однако прием профилактических препаратов для поддержания иммунитета таким заболеванием не является, кроме того он может быть обеспечен и в условиях спецприемника, что предусмотрено Федеральным законом «О порядке отбывания административного ареста». В данном же случае требовалось дать возможность Б., до начала исполнения ареста, забрать из дома, в сопровождении сотрудников конвоя, свои лекарства. И хотя такое исключение из правил законом не предусмотрено, полагаем, что судьей могло быть разрешено. На данную проблему было обращено внимание на совещании у и.о.заместителя начальника ГУ МВД России по Нижегородской области.

Уполномоченным также было проверено помещение для задержанных в Нижегородском линейном управлении МВД России на транспорте. Три имеющиеся камеры обеспечивают содержание 12 задержанных, имеется естественное и искусственное освещение. Пятеро задержанных, находившихся на момент посещения, были обеспечены

постельными принадлежностями. Вместе с тем, будучи помещенными в камеры накануне вечером, до 10 утра следующего дня никто из них не был обеспечен ужином и завтраком, несмотря на наличие в дежурной части «индивидуальных рационов питания». Позднее к Уполномоченному обратился вернувшийся в Москву правонарушитель Я., который указал, что был задержан за мелкое хулиганство в 17 часов, переночевал в дежурной части, но едой не обеспечивался. На необходимость соблюдать права задержанных на питание неоднократно давались рекомендации.

На протяжении нескольких лет не решается проблема отсутствия в ДальнеКонстантиновском районном суде конвойного помещения для подсудимых. В данных помещениях содержащиеся под стражей обвиняемые проводят время в перерывах между судебными заседаниями, принимают пищу, знакомятся со своими записями по делу. Однако в указанном суде обвиняемые вынуждены содержаться либо в других судебных залах, либо в случае, если все залы заняты, препровождаться в тот же тесный конвойный автомобиль, в котором были доставлены в суд.

Эта тема поднималась Уполномоченным в предыдущих докладах. Ранее Управление Судебного департамента в Нижегородской области планировало переоборудовать подвальное помещение Дальне-Константиновского районного суда, однако за 3 года этот вопрос не был решен. В 2019 г. к Уполномоченному вновь обратился один из подсудимых, который жаловался на значительные неудобства и просил организовать выездные судебные заседания в другом суде, где имеется конвойное помещение. Обращение П. было направлено на рассмотрение начальнику Управления Судебного департамента в Нижегородской области А.В.Юрьеву (далее – УСД). В результате Земское собрание Дальнеконстантиновского района утвердило передачу в федеральную собственность другого здания для размещения суда, однако оно не освобождено от сторонних организаций.

2.3.7. Права граждан в учреждениях уголовно-исполнительной системы

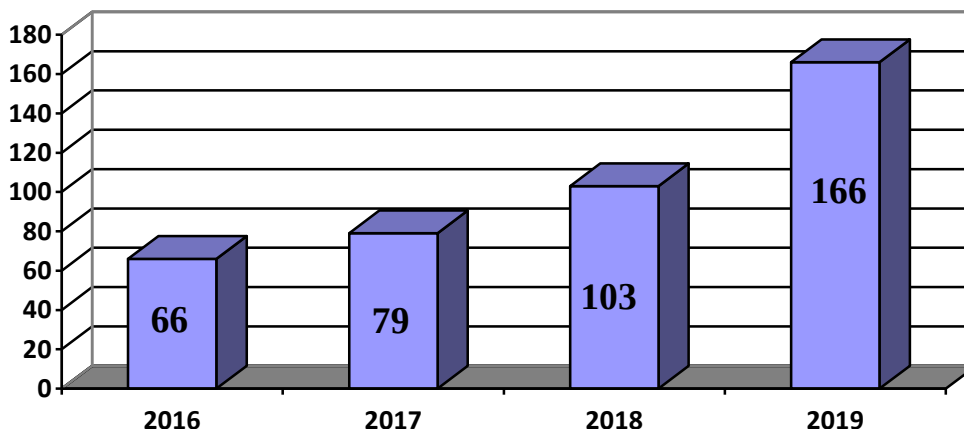
Контроль соблюдения прав обвиняемых и осужденных, содержащихся в учреждениях Главного управления федеральной службы исполнения наказаний России по Нижегородской области (далее – ГУФСИН) является одним из приоритетных направлений работы Уполномоченного.

В Нижегородской области функционируют 3 следственных изолятора, 16 исправительных колоний, из них 2 женских, Арзамасская воспитательная колония для несовершеннолетних, исправительный центр в г.Дзержинске. Для проверки жалоб, а также участия в комиссиях по оценке поведения

осужденных сотрудники аппарата Уполномоченного 62 раза посетили указанные учреждения.

В 2019 г. к Уполномоченному от данной категории лиц и их родственников поступило 166 обращений, в 2018 г. – 103 обращения, в 2017 г. – 79 обращений, в 2016 г. – 66 обращений.

Диаграмма 15



Один из важных партнеров Уполномоченного в защите прав обвиняемых и осужденных граждан является Общественная наблюдательная комиссия Нижегородской области (далее – региональная ОНК). В октябре 2019 г. региональная ОНК была сформирована в новом составе на трехлетний срок полномочий. Как предыдущий состав регионального ОНК под председательством А.С.Буланова, так и вновь избранный состав под руководством М.Л.Тараканова активно взаимодействовали с государственным правозащитным органом.

Учитывая значительное обновление регионального ОНК, Уполномоченный инициировал перед Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации Т.Н.Москальковой и Научно-образовательным центром по правам человека при Московском государственном юридическом университете им.О.И.Кутафина (далее – МГЮА) проведение в городе Нижнем Новгороде семинар-совещания «Общественный контроль за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания», который состоялся 20.11.2019. Члены регионального ОНК, сотрудники аппарата Уполномоченного посетили спецприемник ГУ МВД России по Нижегородской области для административно арестованных лиц, музей ГУФСИН, участвовали в лекционно-дискуссионном блоке.

Представители Научно-образовательного центра по правам человека профессор И.Г.Дудко, профессор Е.А.Антонян, доцент А.В.Рагулина

рассказали участникам семинара об истории общественного контроля в России и различных аспектах деятельности ОНК. Слушателями семинара также стали заместители по воспитательной работе начальников учреждений ГУФСИН. По вопросам порядка взаимодействия с региональным ОНК выступили представители прокуратуры Нижегородской области, ГУ МВД России по Нижегородской области, ГУФСИН, областной психоневрологической больницы.

Традиционно на высоком уровне прошли и ежегодно организуемые ГУ Минюста России по Нижегородской области мероприятия Единого дня правовой помощи детям в Арзамасской воспитательной колонии, женской исправительной колонии ИК-2 и СИЗО-1 Нижнего Новгорода. Особенностью этого мероприятия является участие в консультировании осужденных представителей адвокатуры, нотариата, общественных и благотворительных организаций.

Вместе с тем наибольший общественный резонанс в деятельности ГУФСИН в отчетном году получили проблемы состояния помещений и оказания медицинской помощи в СИЗО-1, а также планов закрытия Арзамасской воспитательной колонии.

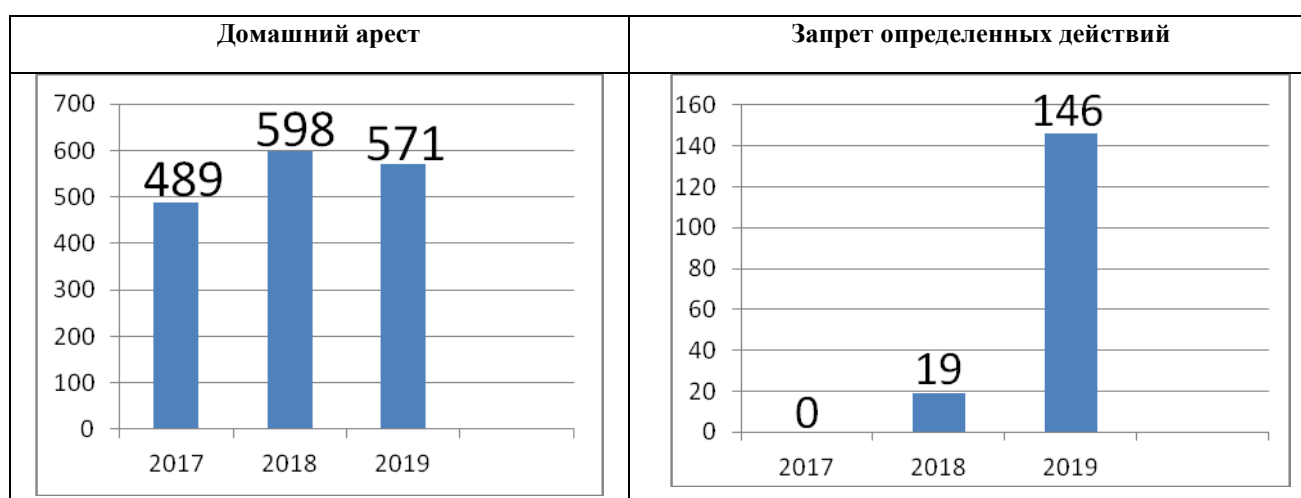
2.3.8. Численность обвиняемых и осужденных

На 31.12.2019 в исправительных учреждениях и следственных изоляторах содержалось 13113 человек, что на 4% ниже уровня 2018 г. С 2017 г. число обвиняемых, взятых под стражу в Нижегородской области, уменьшилось на 5%. В 2019 г. эта самая строгая мера пресечения была избрана в отношении 2186 человек. Соответственно, существенно возросло применение домашнего ареста и введенной в апреле 2018 г. новой меры пресечения – запрет определенных действий. Суммарное применение этих мер пресечения за те же 2 года возросло на 46,6%. Вместе с тем залог остается очень редкой мерой пресечения – 3 случая за 2019 г. Данные приведены на диаграмме 16.

Диаграмма 16



Диаграмма 17



С точки зрения соблюдения прав основных обвиняемых и осужденных важно, чтобы в СИЗО и исправительных учреждениях число содержащихся лиц не превышало установленный лимит спальных мест. Это имело место в большинстве учреждений ГУФСИН.

На участке колонии-поселения при ФКУ ИК-12 превышение лимита мест является значительным (36%). Это обусловлено тем, что данный участок был определен для отбывания наказания отдельной категории лиц (впервые осужденных за умышленные преступления небольшой и средней тяжести), которые по распоряжению ФСИН России поступали не только из Нижегородской области, но еще из трех регионов. По информации ГУФСИН, в настоящее время направление осужденных из других регионов отменено, что позволяет рассчитывать на постепенное достижение нормативной площади помещений на одного осужденного.

2.3.9. Проблемные вопросы в деятельности СИЗО-1

В 1914 г. была построена Нижегородская губернская тюрьма. Сейчас в этом комплексе зданий, признанном объектом культурного наследия, расположен наиболее крупный из Нижегородских следственных изоляторов – СИЗО-1. Вместе с тем многолетнее недофинансирование привело к большой изношенности конструктивных частей зданий и водопроводно-отопительной системы.

По предложению Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Т.Н.Москальковой, посетившей СИЗО-1 27 июня 2019 г., региональным Уполномоченным была организована комиссионная проверка помещений больницы при СИЗО-1. Осмотр проводился с участием членов ОНК и регионального санитарного врача ФСИН.

Только в трех камерах больницы, предназначенных для пребывания женщин с новорожденными и малолетними детьми, условия можно считать нормативными: помещения оборудованы детскими кроватками, стиральными машинами, холодильниками и телевизорами. В остальных камерах требуется разного объема ремонт, некоторые из них поражены грибком. В одной из стен между соседними камерами осужденными было продырявлено отверстие для межкамерной связи, чему способствует хлипкая конструкция стен. Радиовещание работало только в одной из камер больницы, что было объяснено ветхостью электропроводки.

После высказанных комиссией замечаний администрацией СИЗО-1 были оперативно устранены ряд нарушений: установлены недостающие полки над умывальниками, ликвидировано сквозное отверстие в одной из камер, в коридоре психиатрического отделения установлен бак для кипячения питьевой воды, уточнен размер камер, площадь которых на табличках не соответствовала действительности. Из камеры площадью 8,7 кв.м, где с нарушением норматива площади содержались 3 человека, один обвиняемый был переведен в другую камеру. До конца 2019 г. в двери камер были также вмонтированы новые усилители радиовещания. Вместе с тем все эти улучшения носят лишь косметический характер.

Еще одним конструктивным недостатком СИЗО-1 является значительное число двухместных камер площадью от 6,8 до 7,8 кв.м, при норме санитарной площади на одного обвиняемого 4 квадратных метра. Перевод двухместных камер в одноместные нецелесообразен, поскольку одиночное размещение обвиняемых допускается лишь в исключительных случаях, и такие одноместные камеры могут быть не востребова-

Расширение же площади камер за счет стен или коридора нельзя осуществить из-за того, что изолятор является объектом охраны культурного наследия. По предложению Уполномоченного администрация СИЗО-1 прорабатывает вопрос о расширении площади камер за счет переноса дверей ближе к коридору.

Наряду с этим, предлагаем рассмотреть возможность объединения соседних камер, с согласованием устройства проёмов в органе охраны объектов культурного наследия

В 2019 г. объем средств, выделенных на ремонт в СИЗО-1, был существенно увеличен, по сравнению с 2018 г. примерно в 20 раз, и составил 23 млн. руб. Однако требуется на порядок большее финансирование, при этом и проведение объемного ремонта не даст гарантий успешной борьбы с грибком и сыростью.

В целом масштаб конструктивных и «возрастных» недостатков зданий СИЗО-1 столь значителен, как и затраты на борьбу с этими недостатками, что более правильным решением представляется строительство нового следственного изолятора.

2.3.10. Проблемные вопросы в деятельности СИЗО-2

В СИЗО-2, расположенном в более современных корпусах, условия пребывания обвиняемых в целом являются приемлемыми. Вместе с тем Уполномоченным было выявлено недостаточное освещение камер (используются потолочные лампы накаливания мощностью 60 Вт). По инициативе Уполномоченного проведена проверка Центром санитарно-эпидемиологического надзора МСЧ-52, которая подтвердила несоответствие освещенности нормативу. Начальнику СИЗО-2 направлено соответствующее предписание.

Также была выявлена недостаточная слышимость радиовещания во многих камерах, что предопределено размещением динамиков в коридорах (один динамик на несколько камер) и естественным затуханием силы звука через двери камер. ГУФСИН заверило Уполномоченного, что при планировании текущего ремонта будет проработан вопрос о переоборудовании системы радиовещания, с установкой индивидуальных звукоусилителей для каждой камеры.

Проблемные вопросы в деятельности СИЗО-3

Следственный изолятор № 3 расположен в пос. Анненковский карьер Вадского района и закреплен за 30 районами Нижегородской области.

Состояние помещений в СИЗО-3 отличается в лучшую сторону от СИЗО-1. Вместе с тем с 2016 г. к Уполномоченному обращаются обвиняемые с жалобами на длительное ожидание в конвойных автомобилях, доставивших их в СИЗО-3 из изоляторов временного содержания или районных судов. Задержка в приеме большого количества конвоев происходит по пятницам, когда ИВС, в связи с перерывом в работе судов и следственных органов, не имеют оснований содержать обвиняемых в выходные дни. Этой ситуацией недовольны как обвиняемые, часть из которых вынуждена ожидать начала досмотра в конвойных автомобилях по 2-4 часа, так и сотрудники конвойных подразделений ГУ МВД России по Нижегородской области, для которых служебное задание также затягивается.

Рабочая группа Экспертного совета при Уполномоченном детально изучала данную ситуацию при посещении СИЗО-3, и пришла к выводу о целесообразности расширения сборного отделения изолятора для одновременного размещения большего числа доставленных лиц (обвиняемые не могут быть сразу препровождены в «свои» закрепленные камеры, поскольку должны быть осмотрены врачом и досмотрены на наличие при себе запрещенных предметов).

Еще одной нерешенной задачей в деятельности СИЗО-3 является отсутствие очистных сооружений. Федеральной целевой программой «Развитие уголовно-исполнительной системы на 2018-2026 гг.» предусмотрено выделение 40 млн. рублей на проектирование и строительство этих сооружений. Но если первоначально это планировалось начать в 2019 г., то сейчас сроки отодвинуты на 2023 г. Между тем природоохранными органами на ГУФСИН регулярно накладываются штрафы за отсутствие очистных сооружений в размере 120-200 тыс.рублей.

С учетом того, что конвойные автомобили предназначены для транспортировки обвиняемых, но не для дополнительного длительного нахождения в них в положении сидя доставленных лиц, в состоянии «простоя» рекомендуем ГУФСИН совместно с ГУ МВД России по Нижегородской области выработать дополнительные меры по оптимизации доставки обвиняемых и осужденных лиц в СИЗО-3 из изоляторов временного содержания или районных судов.

2.3.11. Планы закрытия Арзамасской воспитательной колонии

В августе 2019 г. ГУФСИН обратилось к Губернатору Нижегородской области Г.С.Никитину с просьбой согласовать ликвидацию Арзамасской воспитательной колонии – единственной в регионе, где отбывают наказание несовершеннолетние осужденные.

Данные планы основаны на следующем:

- Ряд помещений, которые занимает колония, ранее являлись частью Высокогорского Вознесенского монастыря. Межведомственная рабочая группа при Минюсте России в целом одобрила возвращение этих зданий в собственность Русской православной церкви.

- Неэффективность затрат ФСИН на содержание колонии в условиях, когда в ней отбывают наказание лишь 18% осужденных по отношению к лимиту наполнения.

- В части помещений колонии, которые не должны передаваться Русской православной церкви, ГУФСИН планирует создать исправительный центр для проживания лиц, осужденных к принудительным работам. В настоящее время суды готовы чаще применять эту более мягкую меру наказания, но препятствием является нехватка в регионе общежитий для проживания таких осужденных.

Против закрытия Арзамасской воспитательной колонии активно выступают жители поселка Высокая гора, на территории которого она находится. Более 150 жителей обратились к Уполномоченному с рядом серьезных доводов. Они обеспокоены угрозой потери работы членами 200 семей, усилением криминальной обстановки в случае размещения исправительного центра. Жители обратили внимание также на развитую инфраструктуру воспитательной колонии, наличие при ней средней школы и профтехучилища, в котором молодые осужденные обучаются по 4 специальностям.

Уполномоченный, разделяя озабоченность жителей поселка, обратился в Правительство области с просьбой принять во внимание все социальные риски при решении данного вопроса. В случае направления несовершеннолетних нижегородцев в воспитательные колонии других регионов ослабнут их социальные связи со своими семьями, поскольку родственникам будет сложнее приезжать на свидания. Ближайшими колониями к Нижегородской области являются учреждения в Тульской, Брянской областях и Республике Удмуртия, которые даже не граничат с Нижегородской областью.

С просьбой о содействии в сохранении колонии к Губернатору Нижегородской области Г.С.Никитину обратился также мэр города Арзамаса А.А.Щелоков. Правительство Нижегородской области на данном этапе не согласовало ликвидацию Арзамасской воспитательной колонии. В связи с этим вопрос будет решаться Федеральным Правительством с учетом мнения как ФСИН России, так и руководства Нижегородской области.

Уполномоченный полагает, что в случае необходимости сокращения в стране числа воспитательных колоний, в уголовно-исполнительной системе

должны остаться те из них, которые обладают лучшей материальной базой и находятся в более удобной транспортной доступности для проезда из других регионов. В этой связи сохранение Арзамасской воспитательной колонии является обоснованным.

2.3.12. Применение к осужденным взысканий

Одной из постоянных тем обращений осужденных и их родственников является применение к ним дисциплинарных взысканий. Наиболее строгие взыскания – это водворение до 15 суток в штрафной изолятор, перевод на 6 месяцев в помещение камерного типа (далее – ПКТ). Учитывая, что применение этих мер взыскания перечеркивает для осужденного возможность условно-досрочного освобождения и существенно ограничивает его текущие права, обоснованность их применения является важным элементом контроля при посещении исправительных учреждений.

В ходе поездки рабочей группы Экспертного совета при Уполномоченном в исправительную колонию строгого режима ИК-7, были опрошены все осужденные, содержащиеся в штрафном изоляторе (40 человек) и ПКТ (1 человек). Некоторые из них возражали против неоднократного применения к ним этой меры взыскания, даже без кратковременного возвращения из камеры в жилой отряд. Наложение самого строгого из возможных взысканий действительно не всегда представляется соразмерным.

Так, Б. был водворен в ШИЗО на 15 суток за то, что не поздоровался с сотрудником колонии, при этом осталось непонятным, почему нельзя было ограничиться выговором либо дать срок в ШИЗО менее 15 суток.

Хотя в штрафном изоляторе находилось 40 человек, многие с неоднократным продлением этой меры, в ПКТ содержался всего 1 осужденный. Между тем согласно нормам УИК РФ уже при двух водворениях в ШИЗО осужденный может быть признан злостным нарушителем порядка и перемещен в ПКТ. Следует учесть, что в помещение камерного типа осужденные переходят со своими личными вещами, могут получать в ограниченном объеме передачи и покупать товары в ларьке, а в штрафном изоляторе они лишены этих прав. В результате неоднократное водворение в ШИЗО оказывается более строгой мерой наказания, чем помещение в ПКТ, хотя по смыслу закона должно быть наоборот. Уполномоченный рекомендовал администрации ИК-7 в дальнейшем применять взыскания более дифференцированно.

Находившийся в ШИЗО осужденный Г. пожаловался на то, что два месяца не может получить присланные родственниками очки, поскольку получение бандеролей «штрафникам» запрещено. Без очков же читать ему невозможно. Ясно, что очки призваны компенсировать недостатки зрения и имеют в первую очередь медицинское назначение, поэтому по просьбе представителей Уполномоченного они Г. были выданы. Сотрудники ИК-7 ссылались на то, что на бандероли не было написано о нахождении в ней очков. По окончании текущего срока пребывания в ШИЗО Г. был переведен в отряд.

Внимание начальника ИК-7 также было обращено на неудачную конструкцию откидных кроватей в камерах ШИЗО. Расстояние между железными пластинами в основании кроватей (около 7 см) было чрезмерно большим, поэтому даже через матрац эти неровности создавали дискомфорт во время сна. Ряд осужденных заявили, что не пользуются этими откидными кроватями, вынуждены стелить матрацы на полу. На это замечание начальник ИК-7 А.В.Колобков отреагировал оперативно: была начата замена металлического основания кроватей, с обеспечением меньшего расстояния между пластинами.

2.3.13. Содействие в реализации осужденными гражданских и социальных прав

В 10 исправительных колониях Нижегородской области осужденные имеют возможность получать на платной основе среднее профессиональное и высшее образование. Получение среднего профессионального образования по 8 специальностям организовано Нижегородским гуманитарно-техническим колледжем. Высшее образование можно получить на заочно-дистанционной основе в 3-х вузах – партнерах колледжа, по 7 специальностям. По программам среднего профессионального образования обучается 11 человек, высшего образования – 15.

Учитывая объективные сложности в сопряжении режима лишения свободы и порядка обучения, иногда осужденные сталкиваются с затруднениями.

Мать отбывающего наказание в ИК-7 Ж. в жалобе Уполномоченному сообщила, что в каникулярный период сын не может пользоваться электронными учебными материалами, поскольку помещение школы, где это было организовано, закрывается. Уполномоченный попросил администрацию колонии организовать продолжение обучения в каком-либо ином порядке, например, в библиотеке. Вопрос был решен положительно: студенту стали выдавать электронную книгу на руки в дневное время.

Оформление пенсии обвиняемым не должно сопровождаться проволочками.

Согласно приказу Минюста России от 30.12.2005 № 262 в исправительных учреждениях создаются группы социальной защиты

осужденных. В СИЗО-1, где есть отряды осужденных, также имеется группа социальной защиты. Ссылаясь на этот приказ и должностные инструкции, сотрудники данной группы имеют возможность придерживаться той позиции, что должны оказывать социальную помощь только осужденным, но не обвиняемым, содержащимся в том же СИЗО. Между тем необходимость оказания администрацией СИЗО определенной помощи обвиняемым очевидна, в том числе потому, что паспорта обвиняемых хранятся в их личных делах, без предъявления же паспорта либо заверенной администрацией следственного изолятора его копии гражданин, как правило, не может обратиться с заявлением о реализации его прав в соответствующий государственный орган. Таким образом, в системе ФСИН должностные обязанности сотрудников, занимающихся социальной защитой, должны быть уточнены применительно к помощи обвиняемым.

Обвиняемому П., содержащемуся в СИЗО-1, в марте 2019 г. была установлена вторая группа инвалидности, и он получил право на социальную пенсию. Однако она стала начисляться ему только с сентября 2019 г., после поступления в Управление ПФР в городе Выкса (по месту жительства) из СИЗО-1 необходимого пакета документов. Выясняя причины задержки в назначении пенсии, Уполномоченный столкнулся с определенными правовыми коллизиями.

К подаче обвиняемым П. заявления в Пенсионный фонд была привлечена его мать, которой он должен был выдать доверенность. При этом юридической службой СИЗО-1, для заверения подписи П. на доверенности начальником учреждения, было затребовано согласие Выксунского городского суда, которым рассматривалось уголовное дело П. Это дополнительно затянуло процесс подготовки документов.

Требование о получении разрешения органа, в производстве которых находится уголовное дело обвиняемого, на совершение обвиняемым гражданско-правовых сделок, установлено пунктом 118 Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов. По смыслу этой нормы, она направлена на то, чтобы обвиняемый не распорядился своим имуществом, на которое по приговору может быть обращено взыскание, не совершил иных сделок, которые противоречили бы интересам уголовного судопроизводства.

Полагаем, однако, что подача гражданином заявления о назначении пенсии не является гражданско-правовой сделкой, поскольку право на социальную пенсию возникает со дня признания лица инвалидом в силу закона. Доверенностью же, согласно статье 154 ГК РФ, является письменное уполномочие, выдаваемое одним лицом другому лицу для представительства перед третьими лицами. Представительство интересов лица возможно как для совершения сделок, так и для реализации уже имеющихся у выдающего доверенность лица прав. Соответственно для удостоверения такого рода доверенностей согласие следователя (суда), по нашему мнению, не должно истребоваться. Кроме того, при взаимодействии с Пенсионным фондом можно было обойтись и без доверенности на кого-либо. Приказом Минтруда России от 17.11.2014 № 884н предусмотрено, что заявление о назначении пенсии может быть направлено гражданином в территориальный орган Пенсионного фонда по почте. Таким образом, заявление П. в простой форме, с приложением справки об установлении инвалидности, могло быть направлено в территориальный орган ПФР из СИЗО. После этого, согласно указанному приказу, у гражданина имеются 3 месяца для представления недостающих документов, о перечне которых его известил бы территориальный орган. В этом случае пенсия назначается с того месяца, когда подано первоначальное заявление. Об этой возможности П. не был проинформирован и потому ею не воспользовался.

Таким образом, в дальнейшей работе социальных подразделений учреждений ФСИН эти вопросы должны быть отработаны таким образом, чтобы неоправданных потерь в пенсионном обеспечении у обвиняемых не возникало.

Оформление осужденным паспортов.

У каждого десятого осужденного, отбывающего наказание в учреждениях ГУФСИН, в личном деле отсутствует документ, удостоверяющий его личность (паспорт). Администрациями учреждений проводится работа по поиску паспортов в органах, изымавших их после задержания, по приобщению паспортов, находящихся у родственников, и в большинстве случаев, по содействию в оформлении новых паспортов взамен утерянных. В результате этой работы число осужденных без паспортов к концу срока лишения свободы снижается (в 2019 г. без паспортов освободились 6,2% осужденных, в предыдущие годы данный процент составлял 10%).

Вместе с тем количество освобождаемых без паспортов может быть еще снижено, если все территориальные подразделения по вопросам миграции будут своевременно рассматривать запросы о принадлежности осужденных к гражданству РФ. К сожалению, в отчетном году эти подразделения в 22 случаях не ответили на соответствующие обращения осужденных и администраций ИУ. Отдельные коллизии законодательства иногда также не дают возможность завершить процесс получения паспорта.

Осужденный С. миграционным подразделением он был признан гражданином РФ, и мог впервые получить паспорт. Из ЗАГСа с места его рождения в ЗАГ по месту нахождения ИК поступило свидетельство о рождении, являющееся необходимым документом при оформлении паспорта впервые. Однако получить этот документ можно было только по доверенности от С., которая, в свою очередь, не могла быть ему оформлена в ИК из-за отсутствия паспорта. Возник сугубо бюрократический замкнутый круг. С этим вопросом С. обратился к Уполномоченному. По инициативе Уполномоченного в ЗАГС для получения свидетельства о рождении была предоставлена доверенность, выданная без указания паспортных данных С. В любом случае, этот пример показывает, что действующие регламенты работы миграционных подразделений МВД не обладают достаточной гибкостью при решении подобных вопросов.

Выписывать газеты следует правильно.

Адвокат П. обратился к Уполномоченному в защиту интересов Д., отбывающего наказание в ИК-12. Защитник сообщил, что выписанная осужденным газета «Аргументы и факты» доставляется ему выборочно, не в полном объеме. На запрос Уполномоченного начальник колонии пояснил, что газеты Д. присылала мать. В то же время по Правилам внутреннего распорядка осужденные могут оплатить подписку на газеты со своего лицевого счета, но в посылках от родственников получать их не могут. Сам Д. в письме Уполномоченному сообщил, что до него дошли все экземпляры газеты. В дальнейшем подписка была организована так, как предписано Правилами. Кроме того, по предложению Уполномоченного, во избежание конфликтных ситуаций, в учреждении была начата фиксация в журнале фактов передачи осужденным выписанной ими периодики.

2.3.14. О совместном пребывании в колонии осужденных женщин с детьми до 3-х лет

При женской исправительной колонии ИК-2 работает Дом ребенка, в котором могут находиться дети до 3-х лет, чьи мамы отбывают наказание. До возраста полутора лет дети могут полностью проживать вместе со своими

мамами, с более старшими детьми мамы проживают отдельно, но могут видаться практически ежедневно. В Доме ребенка созданы достойные условия для развития новорожденных и малолетних детей, а также для передачи им материнской заботы, столь необходимой ребенку в первые годы жизни.

В Дом ребенка попадают дети, родившиеся у обвиняемых и осужденных женщин во время их пребывания в учреждениях ФСИН. Но в практике правозащитного органа встречаются и достаточно спорные случаи, не находящие оптимального разрешения.

В сентябре 2018 г. к Уполномоченному обратилась Л. с просьбой о содействии в воссоединении со своим новорожденным сыном Д. Будучи под следствием и подпиской о невыезде, Л. родила недоношенного ребенка, а через три дня суд приговорил ее к трем годам лишения свободы. В день вынесения приговора Д. находился в детской городской больнице, а мать была взята под стражу в судебном заседании и доставлена в следственный изолятор. Там ей объяснили, что если бы она вначале была взята под стражу, а потом родила и выписалась из роддома с новорожденным, то он и далее оставался бы при ней (в СИЗО-1 есть отдельные оборудованные камеры для пребывания женщин с детьми до 3-х лет, в том числе с грудными).

По мнению Уполномоченного, наилучшим решением было бы предоставление Л. отсрочки исполнения наказания до достижения ребенком 14-ти лет, поскольку и ущерб от совершенной ею кражи был уже полностью возмещен, а главное, это было бы в интересах развития новорожденного. Более того, Л. вместе с мужем воспитывали еще двух малолетних сыновей, которых отец впоследствии был вынужден временно поместить в Дом малютки. Уполномоченный счел возможным ходатайствовать перед областным судом о смягчении наказания, и апелляционным постановлением срок наказания Л. был снижен на несколько месяцев.

Поиск возможного решения продолжился в 2019 г. В обращении к начальнику ГУФСИН Уполномоченный просил направить Л. для отбывания наказания в колонию ИК-2 и принять в Дом ребенка сына Д. Было обращено внимание, что распоряжением ФСИН России от 17.12.2015 № 167-р утвержден план мероприятий («дорожная карта») по переходу на совместное проживание осужденных матерей с детьми (в ней отсутствуют указания на то, что дети могут приниматься в Дом ребенка, только если они родились в период нахождения матери под стражей или отбывания лишения свободы). Целью этого плана является создание наилучших условий для физического и психического развития детей младенческого возраста, сохранение и развитие стойкой психологической связи осужденной женщины и ее ребенка. В данном же случае ребенок родился в период завершения судебного следствия, когда Л. имела более мягкую меру пресечения.

К сожалению, это ходатайство не было удовлетворено, и Л., как ранее уже отбывавшая лишение свободы, была направлена в ИК-18, где в отличие от ИК-2 Дом ребенка отсутствует. В ГУФСИН также сочли, что помещение Д. в Дом ребенка будет означать ограничение его свободы, не приняв во внимание, что свобода для только еще учащегося ползать ребенка – понятие явно иллюзорное, и что возможность получать материнскую заботу для него намного ценнее, чем место пребывания.

Таким образом, формальное требование об отбывании наказания впервые и повторно осужденными лицами в разных учреждениях, «перевесило» имеющее статус «пожелания» указание о возможности нахождения ребенка в детском приюте при той же колонии, где и его мать. Очевидно, что такое решение было принято не в интересах матери и ребенка, однако и другой оправданной государственными интересами цели, по нашему мнению, также не преследовало. Полагаем, что во избежание повторения таких ситуаций «дорожную карту» следовало бы уточнить

и «повысить» меры по обеспечению интересов детей до статуса нормативно-правовых актов.

2.3.15. Трудности с прекращением статуса индивидуального предпринимателя

Не впервые Уполномоченному приходится заниматься содействием обвиняемым и осужденным в прекращении статуса индивидуального предпринимателя (далее – ИП). В соответствии с законом о регистрации юридических лиц и ИП заявление о прекращении статуса может быть подано гражданином в налоговый орган лично, либо направлено почтой, если его подпись на заявлении заверена нотариусом. Гражданским кодексом РФ предусмотрено право начальника места лишения свободы заверить подпись лица на доверенности, но не на такого рода заявлении. Услуга же приглашения в учреждение ФСИН нотариуса относится к числу дорогостоящих.

Человек, отбывающий лишение свободы и продолжающий числиться ИП, мог бы и не переживать по данному поводу, если бы ему не начислялись страховые взносы на обязательное пенсионное страхование и обязательное медицинское страхование (около 36 тыс.руб. в год). Поэтому осужденные вынуждены пытаться прекратить статус ИП, направляя в регистрирующий налоговый орган заявление, заверенное начальником исправительного учреждения.

В 2017 г. по ходатайству Уполномоченного, в том числе в связи с наличием у обвиняемого Г. серьезного заболевания, Управлением ФНС по Нижегородской области в порядке исключения был прекращен его статус ИП при наличии ненотариально заверенного заявления. Однако в 2019 г., рассматривая аналогичное заявление осужденного Ч., в УФНС пришли к выводу об отсутствии оснований для отступления от буквы закона и отказали ему в этом.

После консультаций Уполномоченного с руководителем УФНС по Нижегородской области принято решение о подготовке инициативного обращения в Законодательное Собрание Нижегородской области по внесению изменений в Федеральный закон о регистрации, с тем, чтобы предоставить возможность заверения подписи осужденного начальнику места лишения свободы. Тем более, что при подготовке настоящего доклада выяснилось, что в подобной ситуации находятся еще две женщины, отбывающие наказание в ИК-2.

2.3.16. Вопросы условно-досрочного освобождения

Условно-досрочное освобождение от отбывания лишения свободы (далее – УДО) является важным инструментом стимулирования осужденных

к соблюдению порядка в исправительном учреждении и к возмещению вреда потерпевшим. В предыдущие годы необоснованные, по мнению заявителей, отказы судов в УДО являлись частой темой их обращений к Уполномоченному. Однако в 2018-2019 гг. число таких обращений существенно уменьшилось, что говорит о гуманизации судебной практики, а также о сближении подходов в оценке поведения осужденных между администрациями исправительных учреждений и органами судебной власти.

Вместе с тем доля отказов судов в УДО, при положительном заключении администрации ИУ, выросла с 20% в 2018 г. до 27,5% в 2019 г. Наиболее высокие показатели таких отказов зафиксированы в Канавинском районном суде (70%), в Лукояновском городском суде (48%), Борском городском суде (45%). Полагаем, что администрациям соответствующих исправительных учреждений и судейскому сообществу целесообразно обратить внимание на правоприменительную практику в данных территориях.

Следует отметить, что не во всех случаях суды занимают более жесткую позицию по сравнению с администрациями исправительных учреждений. Так, 27 из 1345 осужденных были освобождены в 2019 г. по УДО при отрицательном заключении администрации.

В ответах на обращения осужденных, если ими предоставляются копии решений судов об отказе в УДО, Уполномоченный высказывает свое мнение об обоснованности или, возможно, недостаточной обоснованности этих решений. В отдельных случаях по-прежнему встречается поверхностная оценка судьями «послужного списка» осужденного, без учета характера и давности полученных им взысканий. Не полностью еще изжиты и практика ссылок судов на критерии, не предусмотренные законодательством, как то: невозможность социальной справедливости, отсутствие уверенности в дальнейшем правопослушном поведении заявителя.

2.3.17 Содействие защите прав в судебной стадии уголовного процесса

Проблемные вопросы при зачете времени содержания под стражей

Федеральным законом от 03.07.2018 № 186-ФЗ был введен давно ожидавшийся кратный зачет времени содержания лица под стражей в срок лишения свободы, назначенный приговором. Один день содержания под стражей стал засчитываться за полтора дня отбывания наказания в исправительной колонии общего режима, а в колонии-поселении – один день под стражей за два дня в колонии. Это устранило имевшуюся

несправедливость, с учетом более тяжелых условий пребывания под стражей, а также позволило снизить срок отбывания наказания для многих тысяч осужденных, совершивших не самые тяжкие преступления. Вместе с тем ряд осужденных обратились к Уполномоченному с жалобами на неправильное применение к ним этого зачета.

Согласно части 3 статьи 72 Уголовного кодекса РФ кратный зачет осуществляется до вступления приговора в законную силу.

На приеме в ИК-18 осужденная М. сообщила, что приговором мирового судьи от 29.01.2019 ей было назначено отбывание лишения свободы в исправительной колонии общего режима. При этом судья указал, что подлежит зачету (из расчета один день за полтора дня) время содержания М. под стражей с 29.01.2019, то есть со дня провозглашения приговора. Однако фраза «по день вступления приговора в законную силу» в приговоре отсутствовала. В связи с этой неопределенностью администрация ИК-18 отказывалась применить к М. кратный зачет, в силу отсутствия указанной фразы и неопределенности относительно даты вступления приговора в силу. Уполномоченный помог М. обратиться к мировому судье с ходатайством о разъяснении приговора, в порядке статьи 397 УПК РФ и постановлением мирового судьи была определена дата вступления приговора в силу, осуществлен кратный зачет содержания под стражей М.

В еще более сложной ситуации оказался осужденный О. По совокупности четырех приговоров он был осужден к 1 г.3 мес. лишения свободы в колонии-поселении, но ни одного дня там не отбывал, а со дня взятия под стражу непрерывно провел в следственных изоляторах 9 месяцев 23 дня. В случае же кратного зачета «один день за два» он должен был провести в СИЗО только 7 месяцев 15 дней. Почему же кратный зачет ему был осуществлен лишь частично?

В первом из четырех приговоров от 22.08.2018 фраза о кратном зачете имелаась: зачет одного дня под стражей за два дня в колонии-поселении, со дня взятия под стражу по день вступления приговора в силу. Потом этот период (2 месяца в СИЗО) О. кратно пересчитают. Но в колонию-поселение О. из СИЗО отправить не успевают, так как 15.11.2018 поступает постановление мирового судьи об оставлении его в СИЗО в порядке ст.77.1 УИК РФ, как лица, привлекаемого к ответственности по новому уголовному делу. 21.11.2018 выносится второй приговор О., которым срок лишения свободы в колонии-поселении по совокупности приговоров продляется на 1 месяц. При этом суд постановляет взять О. под стражу, но, противореча этому, не проводит кратный зачет дней под стражей за дни в колонии-поселении.

Эта история повторяется уже с третьим приговором. В СИЗО приходит постановление третьего судьи об оставлении О. для участия в третьем разбирательстве. Третьим приговором от 22.01.2019 О. добавляют еще один месяц в колонии-поселении, но кратный зачет дней под стражей опять не производится. Наконец, при вынесении 21.03.2019 четвертого приговора, добавившего еще месяц к сроку в колонии-поселении, судья указывает на необходимость кратного зачета времени под стражей с этой даты по день вступления приговора в силу.

Таким образом, из четырех приговоров только в двух происходит зачет времени под стражей из расчета один день за два. Те же двое судей, кто выносил второй и третий приговор, не применили нормы закона о кратном зачете, в результате чего О. провел в СИЗО лишние 2 месяца 8 дней.

Помимо ошибок отдельных судей в применении этой законодательной новеллы, сама норма статьи 72 УК РФ представляется несправедливой в той части, что период зачета ограничен днем вступления приговора в законную силу.

Так, первый приговор О. вступил в силу 23.10.2018, но уведомление суда об этом поступило в СИЗО только 12.11.2018, то есть через 20 дней.

После этого уголовно-исполнительной системе отводится 10 дней на отправку осужденного в исправительное учреждение. Соответственно, весь период со дня вступления приговора в силу до фактического этапирования лица в ИУ не подлежит кратному зачету, хотя осужденный продолжает находиться в худших условиях следственного изолятора. При этом в ряде случаев уведомление о вступлении приговора в силу поступает в СИЗО даже не на 20-й день, а еще позднее. Подобные задержки будут происходить и в дальнейшем, поскольку согласно статье 390 УПК РФ приговор во всех случаях обращается к исполнению судом первой инстанции, в том числе после возвращения уголовного дела из суда апелляционной инстанции. В связи с этим было бы правильным пересмотреть статью 72 УК РФ, и кратный пересчет времени под стражей связать с днем фактического окончания содержания человека в СИЗО.

Проблемы доступа к правосудию

В соответствии со ст. 312 УПК РФ копии приговора вручаются участникам судопроизводства в течение 5 суток со дня его провозглашения. Получение приговора дает возможность осужденному, как и другим заинтересованным лицам, подготовить мотивированную апелляционную жалобу. Соответственно, затягивание этого процесса серьезно затрагивает права осужденных, особенно если они содержатся под стражей и рассчитывают на то, что вышестоящий суд придет к иным выводам по уголовному делу.

Осужденный Ю., приговор которому был вынесен Сормовским районным судом 01.08.2019, обратился в октябре к Уполномоченному с жалобой на его неполучение. В ходе проверки адвокат заявителя пояснил, что получил копию приговора по почте 08.11.2019. В СИЗО-1 сообщили, что осужденный Ю. получил приговор в этот же день, то есть спустя 3 месяца после вынесения. Все это время Ю. ожидал приговора, находясь под стражей. Уполномоченный обратился к председателю Нижегородского областного суда с просьбой проверить данные обстоятельства. Согласно полученному ответу, факт несвоевременного вручения осужденному и его защитнику копии приговора подтвердился. Причиной нарушения явилась «неэффективная организация председательствующим по делу судьей своей деятельности, связанной с обеспечением после провозглашения приговора надлежащих условий для последующего апелляционного производства по делу». На расширенном заседании президиума областного суда этому судье указано на недопустимость отступления от требований закона.

Трудности в получении протокола судебного заседания

После приговора, вторым важным документом при обжаловании является протокол судебного заседания, особенно если, по мнению апеллянта, в нем недостоверно изложены показания свидетелей и это влияет на выводы суда. Однако осужденные жалуются на то, что суды отказывают в выдаче протокола.

Осужденной И. было отказано в выдаче копии протокола. В ответе ей и.о. заместителя председателя Канавинского районного суда содержалась ссылка на ч.8 ст.259 УПК РФ, согласно которой копия протокола изготавливается по письменному ходатайству участника судебного разбирательства и за его счет. Осужденной предлагалось выдать доверенность кому-то из родственников для изготовления копии протокола своими техническими средствами. Вместе с тем И. указала, что не имеет родственников или знакомых, способных выполнить такое поручение. Уполномоченный в обращении к председателю Нижегородского областного суда поддержал просьбу И. о высылке ей протокола судебного заседания.

Имеется коллизия между нормой ст.259 УПК РФ об изготовлении протокола за счет участника судебного разбирательства и отсутствием порядка оплаты этой услуги. До 01.01.2013 действовал пункт 10 части 1 статьи 333.19 Налогового кодекса РФ, предусматривавший пошлину в размере 4 руб. за страницу при подаче заявлений о выдаче копий документов из дела, выдаваемых судом. Однако данный пункт утратил силу с 01.01.2013, в соответствии со статьей 28 Федерального закона от 27.12.2009 № 374-ФЗ, и единственным способом получения копий материалов уголовного дела стало изготовление их участником судопроизводства или его представителем с использованием своих технических средств.

Вместе с тем есть осужденные, не имеющие родственников и средств для оплаты услуг представителей, которые могли бы по доверенности ознакомиться с материалами дела и сделать необходимые копии.

В отношении различных материалов дела в какой-то мере можно согласиться с тем, что для указанной категории осужденных возможность ознакомления с материалами и выписок из них (вначале в следственном органе по окончании предварительного расследования и затем в суде) является достаточной формой реализации права на ознакомление. Однако представляется, что такой подход не применим к одному из важнейших документов уголовного судопроизводства – протоколу судебного заседания суда первой инстанции. Протокол содержит изложение показаний участников судопроизводства, сведения о подаче участниками ходатайств и результатах их разрешения, другие важные обстоятельства, имеющие значение для подготовки апелляционных и кассационных жалоб. Особая роль протокола подчеркивается и в нормах УПК РФ.

Применительно к обычным материалам дела пунктом 13 статьи 47 УПК РФ предусмотрено, что обвиняемый вправе снимать копии только за свой счет. В отношении же протокола судебного заседания в ч.8 ст.259 УПК РФ вопрос решен иначе: копия протокола изготавливается по ходатайству. Это означает, что копия протокола должна изготавливаться судом и относится к числу документов, выдаваемых судом, подлежащих также заверению.

При этом пункт 12.6 Инструкции по судебному делопроизводству в районном суде, на который ссылаются суды при отказе в изготовлении протокола судебного заседания, в действительности относится к снятию копий документов с иных материалов дела, но не с протокола, об изготовлении которого сказано в пункте 7.12 Инструкции.

По мнению председателя Нижегородского областного суда, что каких-либо юридических оснований считать, что нормы действующего законодательства безусловно обязывают суд за счёт государства, с привлечением собственных технических средств изготавливать копии протоколов судебных заседаний по любому требованию заинтересованных лиц, в том числе содержащихся под стражей осуждённых, не имеется. Вместе с тем, в практике судов имеют место случаи, когда осуждённый, содержащийся в условиях личной несвободы, в силу целого комплекса реально подтверждённых причин (отсутствие денежных ресурсов, близких знакомых и родственников, вследствие сложившейся жизненной ситуации и пр.) не может в должном объёме реализовать своё право на получение необходимой ему информации о содержании протокола судебного заседания. При подтверждении таких обстоятельств в каждом конкретном случае вопрос о выдаче копии протокола судебного заседания может быть решён положительно.

С учетом конкретных доводов, приведенных осужденной И., её просьба о направлении копии протокола судебного заседания была удовлетворена. Полагаем, однако, что предпочтительным является не усмотрение суда в каждом случае, необходимо ли изготовить заявителю копию протокола, а более четкое законодательное регулирование этого вопроса. Например, можно было бы вернуться к ранее действовавшему порядку об уплате заявителем госпошлины за изготовление протокола судом.

Сроки доставления в учреждения ГУФСИН судебных извещений об освобождении из-под стражи

Адвокат П. обратился к Уполномоченному в день, когда Нижегородский областной суд отменил его подзащитному Ш. обвинительный приговор и освободил из-под стражи. Апелляционные решения вступают в силу незамедлительно, и если бы Ш. находился в зале судебного заседания, он сразу вышел бы на свободу. Но Ш. участвовал в заседании по видеоконференцсвязи из СИЗО-2, поэтому немедленное освобождение не могло состояться. Выписку из апелляционного решения из суда администрация СИЗО-2 не приняла к исполнению.

В канцелярии по уголовным делам областного суда пояснили, что их сотрудник относит документы об освобождении обвиняемых только в СИЗО-1, как расположенный в пределах Нижнего Новгорода. Работник делает это в день провозглашения судебного акта или на следующий рабочий день. Поскольку же СИЗО-2 находятся на территории области, посылать туда курьера суд не обязан и не имеет возможности. В свою очередь, доставление судебного акта Почтой России занимает несколько дней.

По согласованию с областным судом и администрацией СИЗО-2 работник аппарата Уполномоченного уже на следующий день после вынесения апелляционного решения доставил его из суда в СИЗО-2, и Ш. был освобожден в течение двух часов. Однако подобные, не предусмотренные законом, способы содействия со стороны Уполномоченного не могут осуществляться на постоянной основе.

Действительно, согласно приказу Минюста России № 94дсп, документы об освобождении подозреваемого, обвиняемого или осужденного принимаются следственным изолятором к исполнению, если они поступили по почте или непосредственно от следователя, дознавателя, прокурора, работника суда, в производстве которых находится уголовное дело. Принятие к исполнению документа от адвоката и иных частных лиц не допускается.

Совместно с ГУФСИН Уполномоченным был проведен анализ того, в какие сроки в 2019 г. были доставлены в учреждения ГУФСИН решения судов (чаще – выписки из резолютивной части решения) о немедленном освобождении обвиняемых и осужденных.

Таблица 14

Учреждение ГУФСИН	Суд, принявший решение о немедленном освобождении	Способ доставки	Срок поступления решения в учреждение
СИЗО-1	Нижегородский областной суд	работни-ком суда	В день вынесения решения или на следующий день
СИЗО-2	Нижегородский областной суд, Пензенский областной суд	почтой	5 – 8 дней
СИЗО-3	Нижегородский областной суд	почтой	2 – 6 дней
ИК-2	Кировский областной суд	почтой	3 дня
ИК-7	Варнавинский районный суд	почтой	4 дня
ИК-9	Нижегородский областной суд	почтой	8 дней
ИК-16	Нижегородский областной суд	почтой	7 – 8 дней
Средний срок доставки решения		Работником суда	В течение суток
		Почтой России	4 дня

Таким образом, доставка судебного акта почтой в среднем составляет 4 дня, что никак не соответствует провозглашенному немедленному освобождению. В отдельных случаях происходят также отступления от принятого порядка, и судебный акт направляется в учреждение ГУФСИН не напрямую из областного суда, а «транзитом» через суд первой инстанции.

К примеру, Богородским городским судом Ж. условное лишение свободы было заменено на реальное. Нижегородский областной суд, отменив в апелляции это решение 17.01.2019, указал также на немедленное освобождение Ж. из-под стражи. Однако выписка из апелляционного постановления не была направлена в СИЗО-2. Уголовное дело вернулось на повторное рассмотрение в Богородский городской суд, откуда уже документ был направлен почтой в следственный изолятор. В СИЗО-2 апелляционное постановление поступило 07.02.2019, на 21-й день после вынесения.

В отношении 30 человек решения об освобождении были доставлены работником областного суда в СИЗО-1 в день его вынесения либо утром

следующего дня. Таким образом, обвиняемые в этом следственном изоляторе оказались в лучшем положении по сравнению с «коллегами» из других учреждений, лишь потому, что СИЗО-1 находится недалеко от областного суда.

Правительством России в Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г. была поставлена задача интеграции автоматизированных систем УИС с аналогичными системами судебных и правоохранительных органов. Однако темпы развития современных средств коммуникаций в указанных органах власти не одинаковы. Если судьи имеют электронные цифровые подписи и могли бы отправлять заверенные ими решения, то в учреждениях ФСИН, как правило, отсутствует программное обеспечение для работы с документами, заверенными таким образом. Интеграция систем пока не начата.

Полагаем, что Верховным Судом РФ и ФСИН России могут быть в короткие сроки внедрены более быстрые способы доставки решений с использованием современных технологий. До создания же межведомственных систем документооборота возможны и более консервативные решения, например: доставка курьером регионального суда общей юрисдикции судебного акта в региональное управление ФСИН, откуда оно уже может быть направлено в электронном виде по защищенным каналам связи в соответствующее учреждение, где находится освобождаемое лицо.

2.3.17.4. Содействие осужденным в исполнительном производстве

Определенная часть лиц, отбывающих лишение свободы, искренне желает погасить назначенные судом штрафы, возместить вред потерпевшим, поскольку это является одним из критериев условно-досрочного освобождения. Однако в ряде случаев препятствием, как ни странно, становится работа судебных приставов-исполнителей.

В докладе за 2018 г. было отмечено, что осужденная Х. при содействии Уполномоченного смогла получить в колонии исполнительный лист о взыскании с нее 100 тыс. руб. штрафа. В отчетном году Х. пришлось обратиться за помощью повторно. Она сообщила, что ее счет в одном из банков был арестован еще в 2016 г., однако деньги с него в погашение долга почему-то не удержаны. Уполномоченным установлено, что банком дважды не было исполнено постановление судебного пристава-исполнителя об обращении взыскания на арестованные денежные средства. После чего пристав уже никаких мер не принял, хотя банк мог быть не только принужден к исполнению его законного распоряжения, но и привлечен к ответственности. Только после обращения Уполномоченного к руководителю УФССП дополнительные меры были приняты, арестованные средства осужденной Х. перечислены банком в погашение штрафа.

Аналогично, с помощью Уполномоченного, разыскивал свои исполнительные листы осужденный Л., отбывающий наказание в ИК-20. Он сообщил, что его неоднократные обращения в Автозаводский РОСП № 2 г. Нижний Новгород не дали результатов. После обращения Уполномоченного к руководителю УФССП районный отдел службы разобрался в не столь уж запутанных долгах Л., и в ИК-20 было направлено постановление об обращении взыскания на 50% его заработной платы.

2.3.18. Медицинская помощь обвиняемым и осужденным

Одна пятая часть обращений обвиняемых и осужденных к Уполномоченному касается вопросов медицинской помощи. В тематике жалоб преобладают несвоевременное или неэффективное лечение, отказ в госпитализации, непредоставление консультации врачом узкой специальности. По каждому обращению Уполномоченный проводит проверку, привлекая Медико-санитарную часть № 52 ФСИН России (МСЧ-52), которой подчинены медицинские части и больницы всех учреждений ГУФСИН, при необходимости обращаясь также в территориальный орган Росздравнадзора и прокуратуру Нижегородской области.

В 2019 г. Уполномоченным было рассмотрено 51 обращение на качество оказания медицинской помощи. Количество обращений сократилось на одну треть и вернулось к уровню 2017 г., что говорит о положительной тенденции в работе пенитенциарной медицины в регионе.

По данным МСЧ-52 в 2019 г. показатель общей заболеваемости среди осужденных снизился на 11,8%, в том числе туберкулезом – на 23%. Уровень смертности от заболеваний уменьшился на 6,8%.

Вместе с тем нехватка медицинских кадров остается значимой проблемой пенитенциарной медицины. Количество вакантных должностей в МСЧ-52 составляет 28% и увеличилось за год на 2%. В настоящее время в медицинских вузах по целевым направлениям обучаются 22 студента.

В отличие от гражданской системы здравоохранения, где в случае отсутствия специалиста в одной поликлинике гражданин может обратиться в другую, нехватка врачей в пенитенциарной системе трудно восполнима. При посещении ФКУ ИК-15 было установлено, что зубной врач работает на полставки и не занимается удалением зубов, в то же время на платной основе осужденным это могут сделать другие врачи. В двух исправительных учреждениях, расположенных в Краснобаковском районе оказывается бесплатная зубоврачебная помощь в полном объеме, согласно утвержденному для всех граждан перечню гарантий.

По инициативе Уполномоченного начальник МСЧ-52 организовал бесплатную помощь по удалению зубов в ИК-15 путем направления стоматолога из ЛИУ-3.

В качестве положительных тенденций следует отметить улучшение практики направления осужденных на медико-социальную экспертизу (далее – МСЭ) для установления инвалидности. Уменьшилось и число обращений к Уполномоченному о создании формальных препятствий в прохождении МСЭ, на что в 2018 г. Уполномоченным уже обращалось внимание.

За 2019 г. медико-социальную экспертизу прошел 101 обвиняемый и осужденный, из которых 85 были признаны инвалидами.

Вместе с тем в отдельных случаях потребовалось содействие правозащитного органа.

При посещении ЛИУ-3 осужденный З. заявил, что неоднократно подавал заявления о направлении его на экспертизу, но этого не происходило. Не выдавалась З. и справка об отсутствии оснований для МСЭ, при наличии которой он был вправе обратиться в бюро МСЭ самостоятельно. По ходатайству Уполномоченного З. был направлен на МСЭ, ему определили 3 группу инвалидности.

Отсутствие в системе пенитенциарной медицины многих профильных врачей делает необходимым приглашение этих специалистов по договорам в исправительные учреждения, либо этапирование пациентов к месту работы таких специалистов. И то, и другое требует значительных организационных усилий и порою затягивается, в том числе из-за нехватки кадров. Поэтому очень важно, что учреждения ГУФСИН в 2019 г. присоединились к программе «поездов здоровья» Минздрава Нижегородской области, в рамках которой врачи различных специальностей выезжают в отдаленные населенные пункты.

Каждый 7-й осужденный в учреждениях ГУФСИН является ВИЧ-инфицированным.

Это лишь один из показателей того, что состояние здоровья обитателей СИЗО и колоний в среднем значительно хуже, чем у остального взрослого населения. При этом лишь 52% ВИЧ-инфицированных осужденных принимают специфическую антиретровирусную терапию, направленную на поддержание иммунитета. Остальные письменно не соглашаются принимать эти лекарства, ссылаясь либо на вредные побочные эффекты, либо на пока еще высокий иммунный статус своего организма.

Во ФСИН России поставлена задача довести уровень принимающих АРВ-терапию, за несколько лет, до 90%. Однако из бесед с осужденными видно, что предубеждения в их среде являются весьма распространенными и категоричными. Представляется, что разъяснительная работа потребует больших организационных усилий и привлечения общественных организаций, к информации которых инфицированные отнеслись бы с большим доверием. Проблема обсуждалась в октябре 2019 г. на совете при Правительстве Нижегородской области по вопросам попечительства в социальной сфере. Совет рекомендовал ГУФСИН обеспечить выполнение плана по увеличению доли ВИЧ-инфицированных, получающих АРВ-терапию.

Наряду с этим, с каждым ВИЧ-инфицированным должна проводиться постоянная индивидуальная работа.

При посещении больницы в СИЗО-1 обвиняемый А. сообщил представителю Уполномоченного, что ранее он отказывался от АРВ-терапии, а месяц назад, после ухудшения состояния здоровья, заявил лечащему врачу о желании ее принимать, однако за этим ничего не последовало. После обращения Уполномоченного к начальнику МСЧ-52 А. был проконсультирован врачом-инфекционистом, для определения последующей схемы АРВ-терапии.

Учитывая важность АРВ-терапии, вызывают тревогу также случаи перебоев в снабжении этими лекарствами. Так, прокуратурой Нижегородской области было выявлено, что по состоянию на 01.09.2019 на аптечном складе МСЧ-52 отсутствовал препарат «Тенофовир», а его суммарный остаток в филиалах составлял 82 упаковки, что позволяло обеспечить больных лишь в течение недели. Прокуратура потребовала заменить недостающий препарат в схеме лечения другим подходящим лекарством, в дальнейшем не допускать несвоевременной закупки препаратов.

Известный общественный резонанс получила смерть в СИЗО-1 Нижнего Новгорода 07.05.2019 обвиняемой И.

Согласно выводам медицинской судебной экспертизы, «смерть И. наступила от общей интоксикации организма вследствие имевшегося у нее заболевания – ВИЧ-инфекция 4Б стадии (стадия СПИД), вторичных заболеваний, прогрессирования вне АРТ (антиретровирусной терапии), генерализованного острого милиарного туберкулеза». Выяснилось также, что в СИЗО-1 И. была переведена в марте 2019 г. из СИЗО Воронежской области, где у нее была выявлена ВИЧ-инфекция, но она письменно отказалась от АРТ-терапии. При нахождении в СИЗО-1 60-летняя И. повторно отказалась от этой терапии, вскоре стала отказываться и от пищи и, по словам сокамерниц, быстро слабела. В конце апреля женщина была переведена в больницу при СИЗО-1, 06.05.2019 рентген-исследование выявило у нее милиарный туберкулез, на следующий день она умерла.

Однако несмотря на признаки сильной анемии, 30.04.2019 И. была выписана из больницы, и почти в бессознательном состоянии, на одеяле вместо носилок, была доставлена конвоем в суд. Прибывшая в суд бригада скорой помощи смогла оказать лишь кратковременную помощь. На словах от фельдшера звучали рекомендации о госпитализации, но в медицинских документах это не было отражено. Судья, с трудом подтвердив у обвиняемой ее личность, продлила ей содержание под стражей.

В данной ситуации было бы правильным не выписывать И. из больницы, а предоставить суду справку о невозможности её этапирования

по состоянию здоровья, в этом случае суд мог провести выездное заседание в СИЗО. Представители МСЧ-52 считают, что болезнь развивалась столь стремительно, в связи с чем провести комиссию по определению наличия заболевания, препятствующего содержанию под стражей, не было возможности. Несмотря на это, подобное этапирование в суд, где женщина лежала на полу на том же одеяле и до оказания ей помощи бригадой скорой помощи даже не могла говорить, являлось крайне негуманным и неоправданным действием.

По существу И. уже в конце апреля находилась в тяжелом состоянии и нуждалась в паллиативной помощи. К сожалению, в медицинских учреждениях ФСИН пока отсутствуют палаты паллиативной помощи. В то же время госпитализация в больницу государственной системы здравоохранения могла быть осуществлена, хотя и потребовала бы организационных мер по выставлению конвоя.

После посещения 27.06.2019 СИЗО-1 Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации Т.Н.Москальковой, ее обращения в соответствующие правоохранительные и надзорные органы, Следственным комитетом РФ было возбуждено уголовное дело. В ходе расследования выявлены дефекты оказания медицинской помощи, как врачами пенитенциарной медицины, так и сотрудниками бригады скорой помощи. Эти дефекты, согласно информации следственного управления СК, «имеют опосредованную (непрямую) причинную связь со смертью потерпевшей». Предварительное расследование не завершено. Наряду с этим, по результатам служебной проверки ГУФСИН, дисциплинарные взыскания применены к двум сотрудникам СИЗО и пяти врачам МСЧ-52.

По данным МСЧ-52, в 2019 г. на 37% уменьшилась внебольничная смертность обвиняемых и осужденных. Вместе с тем и ставшие известными другие случаи неожиданных кончин, особенно не пожилых заключенных, вызывают обеспокоенность. Так, в июне 2019 г. в ЛИУ-3 скончался 29-летний инсулинозависимый осужденный Б., во время нахождения его в штрафном изоляторе. Смерть наступила в результате остановки сердечной и легочной деятельности, через несколько часов после обнаружения его в коме и безуспешных реанимационных мероприятий. Проверкой Роспотребнадзора установлено расхождение клинического и судебно-медицинского диагнозов, сделан вывод, что причина смерти фактически не установлена. При тяжелых хронических заболеваниях у Б. имелся высокий риск развития жизнеугрожающих осложнений. Тем не менее, осужденный неоднократно водворялся в штрафной изолятор, где возможность другим осужденным или сотрудникам заметить у кого-либо ухудшение

самочувствия намного меньше, чем в условиях «жилого» отряда. Во избежание повторения таких ситуаций целесообразно как по этому, так и по другим подобным случаям проводить более тщательные проверки и экспертизы.

2.3.19. Освобождение осужденных по тяжелому заболеванию

Согласно статье 81 УК РФ лицо, заболевшее после совершения преступления тяжелой болезнью, препятствующей отбыванию наказания, может быть судом освобождено от отбывания наказания. Перечень таких болезней утвержден постановлением Правительства РФ от 06.02.2004 № 54 и включает себя, в основном, тяжелые прогрессирующие заболевания на последней стадии.

В 2019 г. суды стали чаще отказывать в освобождении по болезни лиц, отбывающих лишение свободы (см. таблицу 12).

Таблица 15

	2017 год	2018 год	2019 год
Доля отказов судов в освобождении осужденных при подтвержденном комиссией тяжелом заболевании	58%	38%	61%
Количество дней, в среднем, между решением СМК о наличии заболевания и назначенной датой судебного заседания	33	26	37

Ужесточение судебной практики частично может быть связано со следующим. В апреле 2019 г. квалификационная коллегия судей Нижегородской области объявила предупреждения двум судьям, принявшим решения об освобождении осужденных, которые затем были отменены областным судом. В одном из случаев судьей было принято решение об освобождении по тяжелому заболеванию К., полностью слепого осужденного, отбывавшего наказание за убийство с использованием холодного оружия одного и покушение на убийство второго человека. Выяснилось, что данное заболевание, включенное в перечень препятствующих отбыванию наказания, имелось у К. еще до совершения преступлений. Соответственно оснований для его освобождения не имелось.

Полагаем, что заболевание «полная слепота обоих глаз» следует исключить из указанного перечня, поскольку этот случай показал, что такой человек не только способен обслуживать себя в бытовом отношении в условиях лишения свободы, но и совершать особо опасные преступления

против жизни. Наряду с этим, один-два особых случая не должны отражаться в целом на практике применения данной гуманной меры.

По данным ГУФСИН в 2019 г. отмечены следующие показатели по осужденным, у которых решением специальной медицинской комиссии – СМК, установлено наличие заболевания из указанного перечня.

Таблица 16

1	Число обвиняемых и осужденных, представленных в суды к освобождению (далее – осужденные)	44
2	Осужденных с решениями судов об освобождении	17
2.1	В том числе - освобождено осужденных по решению суда	15
2.2	В том числе - умерло до вступления решения суда об освобождении в законную силу	2
3	Осужденных, которым отказано судами в освобождении	17
3.1	В том числе - умерло после отказа суда в освобождении	9
3.2	В том числе - продолжают отбывать наказание после отказа суда в освобождении	8
4	Умерло осужденных до судебного заседания	10
	Всего умерло в учреждениях ГУФСИН при установленном тяжелом заболевании	21
5	Количество дней, в среднем, между решением СМК о наличии заболевания и назначенной датой судебного заседания	37

После поступления из учреждений ГУФСИН материалов суды назначают заседания в разные сроки, но в среднем на 37-й день после решения СМК (в 2018 г. этот показатель составлял 26-й день). Это весьма длительный срок, в течение которого болезнь продолжает прогрессировать, поэтому каждый четвертый осужденный умирает до суда. Необходимо подчеркнуть, что в рамках УПК РФ сроки назначения заседаний могут быть существенно сокращены.

В качестве оснований для отказа в освобождении по болезни суды, в частности, указывают на отсутствие сведений о возможности кого-то из родственников ухаживать за больным человеком. Вместе с тем изучение решений судов показывает, что этот вопрос нередко обсуждается поверхностно, без ссылки на конкретные сведения и без попытки выяснить мнение самих родственников.

Это основание, например, было приведено Канавинским районным судом, при отказе 18.03.2019 в освобождении 39-летнего Б., осужденного к 3 годам лишения свободы за хранение наркотиков без цели сбыта. В решении суда также указано, что курение Б. в неотведенном месте, во время отбывания наказания, не свидетельствует о том, что он перестал представлять общественную опасность в связи с тяжелым заболеванием (хроническое заболевание легких с осложнениями и дыхательной недостаточностью III степени). Через 18 дней после судебного заседания Б. умер, не дожив двух с половиной месяцев до освобождения по сроку. Действительно ли этот человек представлял общественную опасность?

Наряду с этим, если у осужденного нет родственников и места проживания, учреждениям ГУФСИН следует к суду прорабатывать возможность помещения человека сразу после освобождения в паллиативное или иное отделение соответствующей гражданской больницы, учреждения социального обслуживания.

В отношении обвиняемых установлен другой перечень заболеваний, препятствующих содержанию их под стражей. Процедура освобождения обвиняемых также порою сопровождается досадными сбоями, примером чему является случай с обвиняемым Д.

Приговором Кстовского городского суда от 31.01.2019 Д. был осужден к 1 году 2 месяцам лишения свободы за покушение на открытое хищение из бара бутылки водки. При нахождении в СИЗО-1, 21.03.2019 у Д. было установлено тяжелое заболевание. Медицинское заключение было незамедлительно направлено из СИЗО в городской суд, но уголовное дело уже было передано на апелляционное рассмотрение в областной суд. Администрация СИЗО-1 с ходатайством об освобождении Д. обратилась в областной суд. Судья Нижегородского областного суда 30.04.2019 рассмотрела апелляционную жалобу Д., в которой он просил смягчить наказание на не связанное с лишением свободы и учесть состояние здоровья. Судья оставила приговор без изменения, указав, что с учетом рецидива в действиях Д. оснований для смягчения наказания не имеется, «несмотря на поступившие сведения о состоянии здоровья». Суд не насторожился и то, что Д. просил рассмотреть апелляционную жалобу в его отсутствие и отказался от заполнения расписок «по состоянию здоровья», что определенно указывало на его болезненное состояние. Через 20 дней после этого осужденный Д. умер в следственном изоляторе.

РАЗДЕЛ 3

3.1. Правовое просвещение граждан: ставка на проектные технологии и общественную инициативу

Правовое просвещение граждан традиционно является одним из приоритетных направлений деятельности Уполномоченного на федеральном и региональном уровнях. Глубокая включенность института государственных правозащитников в процесс выстраивания серьезной целостной, многоуровневой и разнонаправленной системы информирования граждан о правах и обязанностях обусловлена как широким кругом вопросов, касающихся всех аспектов жизни современного общества, так и постоянными изменениями действующего законодательства.

Для Уполномоченного характерны следующие формы осуществления просветительской деятельности:

- Непосредственное участие Уполномоченного и сотрудников аппарата в деятельности по разъяснению юридических норм, подлежащих применению в конкретных правовых спорах, в т.ч. путем консультирования отдельных граждан.
- Использование СМИ, в т.ч. электронных, сети Интернет, средств наружной рекламы для информирования в доступной форме неограниченного круга лиц об актуальных вопросах правовой тематики.
- Организация региональных тематических акций под эгидой Уполномоченного в целях привлечения иных субъектов правовой пропаганды к разъяснительным мероприятиям.
- Поддержка Уполномоченным инициатив иных ведомств и общественных организаций, включение в реализацию социальных проектов правозащитного характера.

Уполномоченный использует любые возможности для информирования граждан об их правах и свободах - при выездах в муниципальные районы, встречах с населением и в ходе приемов граждан, посещений мест принудительного содержания. В последние годы ежегодно лично омбудсменом и сотрудниками аппарата проводится до 100 разноплановых мероприятий - конференций, благотворительных акций, круглых столов, встреч, бесед. Целью таких мероприятий служит, как правило, разъяснение порядка реализации положений законодательства, информирование о принимаемых мерах по укреплению законности и правопорядка в регионе.

В докладах последних лет в положительную сторону отмечалась активизация взаимодействия Уполномоченного со средствами массовой информации. Тенденция следования принципам открытости и публичности продолжена и в 2019 г. На сайте Уполномоченного в рубриках «Новости», «Интервью», «Помощь гражданам» опубликовано 237 материалов (2018 г. – 131 материал). По направленным Уполномоченным пресс-релизам журналистами подготовлено и размещено в СМИ 333 материала, в т.ч. 31 видеосюжет (в 2018 г. – 260 и 28 соответственно).

Интересной практикой 2019 г. стало проведение акции «Трудный адрес» – это коллегиальный выезд по месту жительства наиболее сложных заявителей. Представителей Уполномоченного в таких случаях сопровождает широкий круг специалистов – сотрудники администрации, соцзащиты, полиции, приглашенные эксперты, иные специалисты, необходимые для оказания профессиональной помощи гражданам, представители СМИ. Такие «команды» в 2019 г. несколько раз выезжали по «трудным адресам» и их мнение помогало в принятии взвешенных и справедливых решений в интересах граждан.

Закрепилась тенденция перехода от разовых акций, в которых Уполномоченный выступал в качестве одного из участников, к широкомасштабным мероприятиям, организованным под эгидой Уполномоченного. В 2019 г. Уполномоченным инициированы и проведены масштабные мероприятия по правовому просвещению:

- Правовой марафон для пожилых (01.10.2019 – 15.10.2019), в рамках которого в целом по области состоялось более 400 мероприятий с охватом 9 тыс. чел.
- Региональный этап Всероссийского образовательного проекта «Единый урок «Права человека» (09.12.2019 – 30.12.2019), в ходе которого участниками 1,7 тыс. мероприятий стали около 100 тыс. нижегородцев, в т.ч. 81,7 тыс. детей и подростков.

Оба этих мероприятия стали уже традиционными для Нижегородской области, о методике их реализации было подробно рассказано в отчете Уполномоченного за 2018 г., поэтому в 2019 г. акцент необходимо сделать на совершенно новом для Уполномоченного опыте – участии в осуществлении социальных проектов правозащитного характера.

В 2019 г. Уполномоченный поддержал реализацию следующих проектов по развитию гражданского общества:

- «Развитие общественно-государственного партнерства как эффективного инструмента правовой поддержки и просвещения малоимущих и социально незащищенных граждан Нижегородской области» (совместно

с Нижегородским областным фондом помощи детям сиротам). В рамках реализации проекта в течение 2019 г. в шести муниципальных образованиях Нижегородской области созданы мобильные офисы правового просвещения, оказана консультативная помощь 1500 жителям, мероприятиями по правовому просвещению охвачено 1800 человек. Новый проект «Знания молодых в помощь пожилым» (совместно со студенческой клиникой «ВШЭ - Нижний Новгород»). В ходе реализации проекта силами волонтеров студенческой клиники и аппарата Уполномоченного проведено 20 семинаров с посетителями КЦСЗН с использованием интерактивных методик «Живое право» и интерактивного шоу «Социальный театр», направленных на профилактику мошеннических действий в отношении пожилых граждан. Охват участников составил свыше 300 человек.

- «Бесплатная юридическая помощь и правовое просвещение многодетных, приемных, патронатных семей и одиноких матерей» (совместно с НРОО «Ассоциация юристов России»), в рамках которого была сформирована команда специалистов и утверждена программа тренингов. В 2019 г. командой проекта проведено 8 выездов в муниципальные образования Нижегородской области, в ходе которых прошли тренинги с 160 представителями целевой аудитории, проконсультировано свыше 50 человек.
- «Инновации для интеграции» (совместно с НРОО «Инватур»). В рамках реализации проекта велась комплексная работа по социальной адаптации людей с инвалидностью различных категорий с использованием инновационных технологий на базе «Центра активной жизни» и учебно-производственной мастерской «АРТель». В мероприятиях проекта приняли участие более 800 человек, в т.ч. 215 человек с инвалидностью получили юридическую помощь на безвозмездной основе.
- «МАТЕРИНСТВО со знаком ПЛЮС» (совместно с Социальным фондом «Право на жизнь»). Проект предусматривал осуществление мониторинга соблюдения прав женщин, в том числе на охрану материнства и детства в условиях лишения свободы, оказание юридических консультаций для осужденных, находящихся в исправительных учреждениях в рамках занятий «Правового всеобуча» по вопросам, которые затрагивают основные сферы жизни женщин – матерей. Проведены занятия психологического тренинга для сотрудников Дома ребёнка при ФКУ «ИК-2» ГУФСИН России по Нижегородской области.
- «Муниципальный правомобиль» (совместно с НРОО «Ассоциация юристов России»). В рамках проекта состоялись выезды юристов

в муниципальные районы Нижегородской области, проконсультировано свыше 100 человек.

- «Доступное гостеприимство» (совместно с НРОО «Инватур»). Реализация проекта предусматривала организацию экскурсий групп маломобильных граждан, в ходе которых обследованы объекты транспортной инфраструктуры (железнодорожный вокзал «Московский», Международный аэропорт «Стригино», канатная дорога) и отели (хостелы) на предмет создания безбарьерной среды.

Высокая активность нижегородских общественников отмечена на федеральном уровне. По итогам 2019 г. медалью Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «Спешите делать добро» награждена Нина Макаровна Белоус, многолетний член общественной наблюдательной комиссии Нижегородской области. Кроме неё благодарность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации стали еще девять нижегородцев:

- Балашова Алла Леонидовна, директор НРОО «Служение-НЭКСТ»;
- Буланов Андрей Сергеевич, председатель НРОО «Инватур»;
- Жильцов Андрей Владимирович, председатель НРОО «Нижегородская служба добровольцев»;
- Ефимова Марина Александровна, президент благотворительного фонда «Жизнь без границ»;
- Карпов Евгений Леонидович, корреспондент службы информационных программ телевидения филиала ВГТРК ГТРК «Нижний Новгород»;
- Резонтов Александр Евгеньевич, первый заместитель генерального директора телекомпании «Волга»;
- Рязанов Халит Рушанович, заместитель начальника Сергачского МФ ФКУ УИИ ГУФСИН России по Нижегородской области, нашедший потерянного ребенка;
- Чикишев Владимир Николаевич, художественный руководитель и режиссёр театра «Пиано», заместитель директора по реабилитационной работе в МКОУ «Школа-интернат для глухих детей», лауреат Государственной премии Президента России;
- Чинякова Татьяна Сергеевна, обозреватель газеты «Нижегородские новости».

Все награжденные хорошо известны в регионе, поскольку вносят значительный вклад в дело правового просвещения населения и развития институтов гражданского общества, осуществляют деятельность

по обеспечению, восстановлению и защите прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

Следует обратить внимание, что проекты 2019 г. были четко ориентированы на такие группы жителей Нижегородской области, как малоимущие, пенсионеры, лица, находящиеся в местах лишения свободы, многодетные и неполные семьи, люди с инвалидностью, что, в целом, соотносится с целевой аудиторией граждан, наиболее часто обращающихся в адрес Уполномоченного.

Подобные правозащитные проекты, осуществляемые при координирующей роли Уполномоченного, позволяют комплексно решать сразу все основные задачи, стоящие перед институтом омбудсмена – и правозащиту, и правотворчество, и посредничество, и, конечно же, правовое просвещение. С этой точки зрения очень успешным примером является проект «Развитие общественно-государственного партнерства как эффективного инструмента правовой поддержки и просвещения малоимущих и социально незащищенных граждан Нижегородской области».

Проект разработан Нижегородским областным благотворительным фондом помощи детям-сиротам совместно с Уполномоченным и Уполномоченным по правам ребенка в Нижегородской области. Его реализация осуществлялась с использованием гранта Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества, предоставленного Фондом президентских грантов, в течение года - с 20.11.2018 по 29.11.2019.

Цель проекта – создание условий для повышения уровня правовой компетентности малоимущих и социально незащищенных граждан шести муниципальных образований Нижегородской области (далее – пилотные районы) в решении вопросов, связанных с защитой своих прав и законных интересов через развитие социального партнерства НКО с органами власти, местного самоуправления и организацию работы муниципальных мобильных офисов правового просвещения.

В рамках проекта:

- Организованы обучающий семинар и форсайт-сессия, в ходе которых представители некоммерческих организаций, эксперты и общественные помощники Уполномоченных разработали стратегические ориентиры и определили перспективы развития организации правового просвещения представителей малоимущих и социально незащищенных граждан.
- Проведено анкетирование 1500 жителей по актуальным вопросам правозащитной и правоприменительной деятельности.

- В рамках церемоний открытия офисов правового просвещения с участием представителей МСУ, институтов гражданского общества и общественных помощников Уполномоченных проведены «круглые столы», по итогам которых сформировано представление об общественном помощнике Уполномоченных в муниципалитетах как об общественном координаторе деятельности, осуществляемой всеми субъектами бесплатной юридической помощи и правового просвещения на территории муниципального образования.
- В шести муниципальных образованиях Нижегородской области открыты мобильные офисы правового просвещения населения, осуществлена установка оргтехники и необходимого оборудования. В рамках деятельности мобильных офисов оказана правовая поддержка 1500 жителям муниципалитетов, организованы мероприятия по правовому просвещению с охватом более 1800 человек.

Предложенный проектом «Мобильный офис правового просвещения» является моделью площадки, на которой возможно объединение ресурсов всех субъектов бесплатной правовой поддержки населения и предоставление правовых услуг гражданам в максимально комфортных условиях – по виду, месту и времени получения.

Координаторами деятельности «мобильных офисов» в пилотных районах стали общественные помощники Уполномоченных в муниципальных образованиях Нижегородской области.

Можно отметить, что деятельность всех офисов была направлена на достижение следующих целей проекта:

- выявление и ротация целевых групп по вопросам правовой поддержки;
- нивелирование проблем пространственной удаленности жителей за счет активизация выездных и дистанционных форм правового просвещения;
- повышение уровня доступности правовой поддержки путем использования для проведения мероприятий проекта мест естественного приближения населения (МФЦ, учреждения социальной защиты, здравоохранения и др.);
- организация и проведение мероприятий по правовому просвещению с привлечением представителей экспертного сообщества – сотрудников полиции, пенсионного фонда, опеки, соцзащиты и т.д.;
- информирование населения о способах защиты своих прав и интересов в рамках действующего законодательства, в т.ч. посредством использования информационно-правового ресурса «Правозащитная карта Нижегородской области»;

- мониторинг общественного мнения об уровне правовой грамотности жителей территории.

Ключевыми партнерами координаторов офисов стали, как правило, центры правовой информации библиотек, учреждения социального обслуживания граждан пожилого возраста, комиссии по делам несовершеннолетних, органы управления образованием, общественные организации ветеранов, инвалидов, многодетных матерей.

В зависимости от статуса и ресурсов координатора, в рамках проекта сформировались 3 модели «мобильных офисов»:

- Первая – с опорой на региональный компонент, главным образом на территориальные подразделения органов соцзащиты и их сотрудников;
- Вторая – с опорой на муниципальный компонент, когда площадкой медиации становились подведомственные району учреждения, а главной движущей силой – административный ресурс муниципалитета;
- Третья – с опорой на ресурсы некоммерческих организаций, действующих на волонтерских началах.

Результаты проекта показали, что наиболее жизнеспособной является именно первая модель. Именно поэтому по итогам проекта можно рекомендовать министерству социальной политики Нижегородской области осуществить формирование в подведомственных учреждениях социального обслуживания населения «Мобильных офисов правового просвещения» для оказания правовой поддержки малоимущих и социально незащищенных граждан.

В условиях ограниченных ресурсов, именно проектная деятельность может стать способом, обеспечивающим дальнейшую активизацию просветительской работы в правовой сфере. В 2020 г. Уполномоченный продолжает участвовать в реализации проектов «Бесплатная юридическая помощь и правовое просвещение многодетных, приемных, патронатных семей и одиноких матерей» и «Знания молодых в помощь пожилым». Также организовано взаимодействие с областной избирательной комиссией Нижегородской области в рамках мероприятий «Месячника молодого избирателя».

Кроме того, подписаны соглашения с общественными организациями об участии Уполномоченного в осуществлении таких проектов, как «Мобилизация» (совместно с НРОО «Инватур») и «Моделируем Будущее!» (совместно с Социальным фондом «Право на жизнь»). Целевой аудиторией данных проектов являются люди с инвалидностью («Мобилизация») и женщины, находящиеся в местах лишения свободы («Моделируем Будущее!»). В результате будет продолжена тенденция охвата

просветительской работой «тематических» для Уполномоченного категорий граждан.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в Нижегородской области сформирована система работы Уполномоченного по правовому просвещению граждан. Эта система в перспективе нуждается в поддержке всех участников правового пространства, всеми субъектами оказания юридической помощи гражданам.

Для достижения указанных результатов считаем целесообразным рекомендовать: Правительству Нижегородской области:

- систематизировать на региональном уровне деятельность по правовому информированию и правовому просвещению жителей Нижегородской области с помощью внесения изменений в существующие государственные программы;

- ориентировать общественные организации, претендующие на получение субсидии областного бюджета на реализацию проектной деятельности, на разработку и реализацию социальных проектов правозащитного характера и в сфере правового информирования.

Органам местного самоуправления Нижегородской области продолжить оказание содействия деятельности общественных помощников Уполномоченных по правам человека и ребенка в муниципальных образованиях в части расширения практики их привлечения к проведению совместных приемов граждан и организации мероприятий по правовому просвещению.

ГУ Министерства юстиции России по Нижегородской области ориентировать студенческие клиники нижегородских вузов на активное участие в мероприятиях по правовому просвещению населения.

3.2. Уполномоченный – инициатор общественного контроля по обеспечению и защите прав граждан

Общественный контроль является механизмом, который позволяет обществу контролировать действия власти, как на этапе принятия решений, так и в ходе их реализации и последующей оценки полученных результатов.

По большому счету, основные цели субъектов общественного контроля и Уполномоченного совпадают, что делает эти институты социальными партнерами. При этом омбудсмен, не являясь собственно субъектом общественного контроля, использует его элементы в своей повседневной правозащитной деятельности. Это дополняет системную и эффективную работу, проводимую Общественной палатой Нижегородской области и общественными палатами муниципалитетов, на которые замкнута система общественного контроля.

Уполномоченный по правам человека в субъектах Российской Федерации в соответствии с действующим законодательством может являться инициатором проведения общественных проверок. Подобная практика использована в Нижегородской области в период избирательной кампании осенью 2018 г., когда Уполномоченным совместно с общественными помощниками в муниципальных районах и городских округах проведена общественная проверка доступности помещений,

выделенных для голосования. В данном случае общественные помощники выступали в качестве общественных инспекторов.

В целях обеспечения объективности и результативности общественных проверок, осуществлялась соответствующая подготовка активистов, задействованных в мероприятии. Для них была направлена памятка и специально разработанный аппаратом Уполномоченного учебно-методический фильм по организации мониторинга доступности объектов инфраструктуры. В результате в период подготовки к Единому дню голосования 09.09.2018 общественные помощники Уполномоченного приняли участие в проверке доступности 2171 избирательного участка.

В 2019 г. Уполномоченным инициировано перед Советом по вопросам попечительства в социальной сфере, сформированном при Правительстве Нижегородской области, проведение мониторинга создания в регионе условий для беспрепятственного доступа в государственные и муниципальные учреждения инвалидов и других маломобильных групп населения. Это направление реализовала Общественная палата Нижегородской области, создав специальную рабочую группу. Результаты мониторинга обобщены и рекомендованы для использования органами исполнительной власти и муниципалитетами в виде Специального доклада Уполномоченного и Общественной палаты Нижегородской области.

Кроме того, выполняя свои функциональные обязанности по правовой медиации, Уполномоченный регулярно поддерживает социально-активные общественные организации, наделенные правом проведения общественных мониторингов и проверок.

Летом 2019 г. Уполномоченный поддержал инициативу Центра реабилитации инвалидов по зрению «Камерата» по мониторингу пешеходной доступности объектов притяжения для слабовидящих людей, в т.ч. сотрудники аппарата приняли участие в проходах по самым востребованным для инвалидов по зрению маршрутам.

Участниками отмечены положительные тенденции в создании в Н.Новгороде безбарьерной среды для слабовидящих по линии организации дорожного движения. Так, в последнее время шире применяется нанесение контрастной разметки «зебра», использование табличек «слепой пешеход» и оборудование светофоров звуковой сигнализацией. Вместе с тем, активистами Центра «Камерата» выявлены проблемные для людей с инвалидностью по зрению участки на маршрутах пешеходного движения к Нижегородскому отделению общества слепых и школе-интернату им. Островского.

Уполномоченным обобщены результаты общественного мониторинга и направлены предложения в городской департамент транспорта об оборудовании звуковой сигнализацией для слабовидящих светофорных объектов на 2 пешеходных переходах и о нанесение на ряде пешеходных переходов контрастной разметки «зебра».

Также в июле 2019 г. поддержана инициатива НРОО «Инватур» о проведении мониторинга организации парковочного пространства для автомобилей людей с инвалидностью около медицинских организаций.

Рассмотрение результатов мониторинга, проведенного активистами-общественниками, происходило на площадке Экспертного совета при Уполномоченном. Учитывая целесообразность риск-ориентированного подхода и достижения конкретных результатов по итогам заседания прокуратурой Н. Новгорода принято решение о проведении проверки отчуждения земельного участка вблизи областного Диагностического Центра.

Опыт использования нижегородским Уполномоченным элементов общественного контроля востребован на региональном уровне. Доклады Уполномоченного были заслушаны 22.08.2019 в рамках тематического круглого стола, организованного Нижегородским Законодательным Собранием, а 28.08.2019 – на заседании региональной Общественной палаты. Участников мероприятий особенно интересовала практика интеграции общественного контроля в иные мероприятия правозащитного характера. Уполномоченным в 2019 г. поддержан социальный проект НРОО «Инватур» «Нижегородская область. Доступное гостеприимство», получивший в результате конкурса субсидию областного бюджета на реализацию. Проект предполагает организацию цикла экскурсий для маломобильных граждан по основным памятным местам Нижегородской области. В ходе поездок «особенные» туристы не только знакомятся с историей родного края, но и обследуют достопримечательности на предмет их доступности для маломобильных граждан, готовят предложения по формированию безбарьерной среды.

Презентация проекта нижегородским СМИ была проведена 27.08.2019. В этот день активисты общественной организации «Инватур» и сотрудники аппарата Уполномоченного тестировали главную туристическую достопримечательность областного центра – Кремль – с точки зрения его доступности для колясочников. Итогом необычной экскурсии стала встреча её участников с заместителем Губернатора Нижегородской области Андреем Бетиним, рассказавшим о подготовке нижегородского Кремля к 800-летию города, в том числе о создании безбарьерной среды для «особенных»

туристов, и выслушавшим предложения по формированию безбарьерной среды для туристов с ограниченными возможностями.

Такая встреча является знаковым событием, поскольку, по мнению ряда политологов, власть не может добросовестно и эффективно выполнять свои обязанности при отсутствии обратной связи и контроля со стороны своего «работодателя» – общества.

Полагаем, что именно практика общественного контроля во всех его формах позволяет устанавливать партнерские взаимоотношения власти и общества, более эффективно осуществлять защиту прав и законных интересов граждан.

3.3. Общественно-государственная правовая поддержка жителей области

Большой объем и многоплановость задач, стоящих перед государственным правозащитным институтом на региональном уровне, сделали необходимым формирование принципиально новой системы общественно-государственной помощи гражданам – создание института общественных помощников Уполномоченного и Уполномоченного по правам ребёнка в муниципальных образованиях Нижегородской области.

Процесс формирования «муниципальной гвардии» Уполномоченных стартовал в 2016 г. Работа по созданию института общественных помощников проводилась при активном сотрудничестве и взаимодействии с органами местного самоуправления Нижегородской области, заинтересованными ведомствами и структурами в области права, министерством внутренней региональной и муниципальной политики Нижегородской области, Законодательным Собранием Нижегородской области.

Были заключены Соглашения по осуществлению деятельности общественных помощников, сформированы планы совместной работы органов местного самоуправления с общественными помощниками Уполномоченных, в том числе по совместному приему граждан. Определены места для проведения приемов граждан общественными помощниками Уполномоченных. Осуществлено информирование жителей муниципальных образований в местных средствах массовой информации и на сайтах органов местного самоуправления о совместной деятельности с общественными помощниками Уполномоченных.

В целях методического обеспечения деятельности общественных помощников Уполномоченным были направлены на места:

- памятка по мониторингу доступности избирательных участков; методические рекомендации по информационно-пропагандистскому сопровождению деятельности общественных помощников;
- учебно-методический фильм по организации мониторинга доступности объектов инфраструктуры, в том числе избирательных участков, для маломобильных групп населения;
- пять буклетов по правозащитной тематике, изготовленных в рамках реализации проекта «Развитие общественно-государственного партнерства как эффективного инструмента правовой поддержки и просвещения малоимущих и социально незащищенных граждан Нижегородской области».
- методические рекомендации по проведению мероприятий Единого урока «Права человека»;
- типовые плакаты «Памятка для иностранных граждан»;
- информационные материалы антикоррупционной направленности, подготовленные Главным управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Нижегородской области.

Кроме того, для активизации деятельности волонтеров в качестве муниципальных помощников Уполномоченных, в 2019 г. была проведена следующая работа:

- организованы шесть зональных обучающих семинаров с участием представителей МСУ, институтов гражданского общества и общественных помощников Уполномоченных (февраль – март 2019 г.). По итогам сформировано представление об общественном помощнике Уполномоченных в муниципалитетах как о координаторе деятельности, осуществляемой всеми субъектами бесплатной юридической помощи и правового просвещения на территории муниципального образования.
- реализован с использованием гранта Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества, предоставленного Фондом президентских грантов, правозащитный проект «Развитие общественно-государственного партнерства как эффективного инструмента правовой поддержки и просвещения малоимущих и социально незащищенных граждан Нижегородской области»;
- проведена областная конференция «Перспективы развития общественных механизмов защиты прав и законных интересов жителей Нижегородской области», в работе которой приняли участие представители органов власти, общественных объединений, правозащитники, общественные помощники Уполномоченных (ноябрь 2019 г.).

По состоянию на 31.12.2019 общественные помощники Уполномоченных есть в 51 из 52 муниципальных образований области, отсутствует в г.о.г. Дзержинск. На сайте Уполномоченных (www.upchnn.ru, www.pravrebenka.ru) созданы и поддерживаются в актуальном состоянии раздел «Общественные помощники». Общественные помощники Уполномоченных утверждены из числа наиболее активных граждан, обладающих большим жизненным опытом, знанием проблем населения, имеющих практику правозащитной работы, умеющих разрешать жизненные социальные и бытовые ситуации.

Деятельность общественных помощников регламентируется Положением, утвержденным распоряжением Уполномоченного от 30.05.16 №19, в соответствии с п. 2.4. которого в компетенцию общественных помощников входит:

- участие в осуществлении Уполномоченным мониторинга соблюдения прав, свобод и законных интересов граждан, на территории муниципального образования Нижегородской области;
- проведение анализа информации, содержащей факты нарушений прав и свобод граждан на территории муниципального образования и информирование об этом Уполномоченному;
- оказание содействия Уполномоченному в восстановлении нарушенных прав граждан на территории муниципального образования Нижегородской области;
- внесение Уполномоченному предложений о совершенствовании законодательства о правах и свободах гражданина и приведении его в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права;
- участие в проведении Уполномоченным правового просвещения населения по вопросам прав и свобод гражданина, форм и методов его защиты;
- осуществление по поручению Уполномоченного взаимодействия с органами местного самоуправления, иными органами, организациями и учреждениями, должностными лицами, в целях защиты прав и законных интересов граждан.

Таким образом, общественные помощники Уполномоченного в муниципальных районах и городских округах Нижегородской области осуществляют свою общественную деятельность в целях содействия Уполномоченному в обеспечении гарантий государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан.

Работа общественных помощников дополняет существующие средства защиты прав, свобод и законных интересов граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции органов местного самоуправления в Нижегородской области и должностных лиц, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав, свобод и законных интересов.

В своей повседневной работе общественные помощники оказывают практическую помощь населению, разъясняют гражданам их права, дают бесплатные консультации о наиболее эффективных методах защиты своих прав, свобод и охраняемых законом интересов. Данная работа востребована населением, поскольку жители области часто в силу объективных причин не могут добраться в областной центр и обратиться за помощью в региональные аппараты заинтересованных структур и ведомств.

2019 г. характеризовался значительным ростом активности общественных помощников Уполномоченных. Ими было принято и рассмотрено 1934 обращений граждан, проведено 595 приемов граждан (349 личных и 246 совместных с ОМСУ), что значительно превосходит результаты 2018 г. – 608 обращений, 423 приема (278 и 145 соответственно).

Наиболее активно осуществляют правозащитную функцию в пределах своей компетенции общественные помощники Уполномоченных в Богородском, Ветлужском, Володарском, Гагинском, Городецком, Ковернинском, Кр.Баковском, Кстовском, Пильнинском, Уренском районах, г.о.г. Арзамас, Бор, Выкса, Кулебаки, г.о.Перевозский. Подобная результативность свидетельствует об организованном взаимодействии органов МСУ с институтом общественных помощников.

При этом круг вопросов, решаемых общественными помощниками Уполномоченных, чрезвычайно широк. Порой это даже оказание благотворительной помощи людям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации.

Общественный помощник Уполномоченных по Ковернинскому району Нижегородской области оказала помощь семье, в которой несовершеннолетний Д. является инвалидом с детства. Благодаря содействию общественного благотворительного Фонда помощи детям-сиротам в январе 2019 года был решен вопрос о госпитализации Д. в Московскую больницу им. Морозова, однако семье была необходима помощь в проезде до столицы и в проживании сопровождающей больного мамы. Общественный помощник Наталья Набойщикова организовала сбор среди жителей района материальной помощи. По её обращению к главе администрации Ковернинского района был предоставлен транспорт и ребенок прошел курс лечения в профильной для его заболевания больнице.

К общественному помощнику Уполномоченных по Уренскому району Вадиму Смирнову обратилась гражданка Л., дочери которой срочно требовалась операция на ухо. На операцию девочку отправляли по направлению на бесплатной основе в ФГБУ НКЦО ФМБА России, а вот денежных средств на проезд и оплату места проживания у

семьи не имелось. Общественный помощник также изыскал возможность оказать помощь семье. Результатом включенности общественного помощника в решение проблемы стала успешная операция девочке.

Чаще всего приходится решать проблемы заявителей в кабинетах должностных лиц.

Общественный помощник Уполномоченных в Ветлужском районе Михаил Бегаев помог решить жилищный вопрос женщине - инвалиду 1 группы. Она проживала в доме без удобств и обратилась в администрацию района за получением единовременной денежной выплаты (ЕДВ) на строительство или приобретение жилого помещения гражданам, страдающим тяжелыми формами хронических заболеваний. К сожалению, заявление поступило после 1 мая, и в сводный список граждан указанной категории на получение ЕДВ на 2019 год заявитель первоначально не была включена. После вмешательства общественного помощника и проделанной им работы заявитель получила ЕДВ в декабре 2019 г. и приобрела благоустроенную квартиру.

Александр Горшков, общественный помощник Уполномоченных в Гагинском районе содействовал в восстановлении прав человека на получение медицинского обслуживания. К нему обратилась Ш., мужа которой отказались госпитализировать в ЦРБ для проведения реабилитационных мероприятий после инсульта. После обращения общественного помощника в адрес руководства больницы проблема была решена.

В Городецком районе муниципальному помощнику омбудсменов Светлане Захаровой удалось помочь ветерану труда П. в назначении надбавки к пенсии, как отработавшему на сельхозпредприятии более 35 лет. Благодаря содействию С.В. Захаровой, женщина - ветеран труда ускорено получал путевку в Городецкий психоневрологический интернат.

Искать решение проблем жителей региона общественникам порой приходится и в диалоге с ресурсоснабжающими организациями.

В сентябре 2019 г. к Вадиму Смирнову обратились два пенсионера, проживающих в частном доме в п. Уста Уренского района о помощи в подключении холодного водоснабжения. Ранее пенсионеры обращались уже не раз в ООО «Водоканал» Уренского района, но получали необоснованный отказ. В ходе проделанной работы общественным помощником установлено, что «Водоканал» намеренно не подключал двух пенсионеров к холодному водоснабжению, так как данный проект предусматривал большие финансовые затраты по организации. После проработки вопроса дом пожилых людей подключили к системе холодного водоснабжения и отведения.

Молодая семья из Ковернинского района оказалась в непростой ситуации. Оформляя документацию о переходе с центрального отопления жилья на индивидуальное, ковернинцы затратили средства на проект, установку оборудования и документацию. Но в подключении газа им было отказано. В ходе совместного приема Натальи Набойщиковой и начальника районной эксплуатационной газовой службы обнаружилась ошибка при изготовлении проекта на газ и составлении технических условий, что позволило оперативно решить проблему.

Порой помощь людям требует серьезной комплексной работы. Примером подобного может служить то, как общественный помощник

Уполномоченных по городскому округу Перевозский помогла заявителю из категории детей-сирот решить вопрос по долгам за коммунальные платежи.

К общественному помощнику С.Чухиной обратилась заявительница Н. В ходе общения была установлена череда произошедших с Н. событий: лишение отца через суд родительских прав, смерть мамы, приемная семья, полученная по договору с администрацией муниципального образования новая квартира. Казалось бы, наступила благополучная жизнь, но беда пришла, откуда её совершенно не ждали - Н. узнала, что в отношении неё возбуждено исполнительное производство по долгам за коммунальные платежи в квартире, где она была прописана с детства, но фактически не проживала. От судебных приставов ей стало известно о взыскании задолженности в размере около 100 000 рублей.

Ситуация усложнялась тем, что Н. фактически нечем стало оплачивать коммунальные платежи за новую квартиру, где она проживала с малолетним ребёнком, поскольку её и так небольшая заработная плата начала перечисляться в неполном объёме. Невнесение платы за жилое помещение и коммунальные услуги в течение 6 месяцев грозило расторжением договора найма помещения.

Оставшаяся, фактически, без средств к существованию, Н. обратилась к помощнику Уполномоченного, как в последнюю инстанцию, до конца не веря в положительное решение её безысходной ситуации.

Изучив обстоятельства дела, Светлана Чухина выяснила, что существует определение суда о замене взыскателя по делу. Убедившись, что договориться об уменьшении суммы взыскания не удастся, Светлана Чухина пришла к выводу, что единственным верным решением будет добиваться справедливости через суд. Обратившись в органы социальной защиты для подтверждения статуса малоимущности Н., помощник омбудсмана способствовала заключению соглашения на оказание бесплатной юридической помощи.

Адвокат помогла Н. составить исковое заявление о восстановлении срока на обжалование определения суда, которое было удовлетворено. Затем Нижегородский апелляционный суд по жалобе Н. отменил определение Перевозского районного суда о замене взыскателя по долгу.

Наравне с правозащитной функцией, общественные помощники решают и задачи правового просвещения граждан. В 2019 г. продолжилось привлечение общественных помощников Уполномоченных к масштабным правозащитным проектам регионального и федерального уровня, таким как правовой марафон для пенсионеров (октябрь 2019 г.) и Всероссийский Единый урок «Права человека» (декабрь 2019 г.).

Всего за год с участием общественных помощников было организовано и проведено 319 просветительских мероприятий, в которых приняли участие около 24 тысяч человек, что значительно превышает результаты 2018 г. (196 мероприятий с охватом 18 тыс. человек).

Наиболее активно участвовали в мероприятиях по правовому просвещению населения общественные помощники Уполномоченных в Ардатовском, Ветлужском, Володарском, Гагинском, Городецком, Ковернинском, Кр.Баковском, Лукояновском, Павловском, Сергачском, Спасском, Тоншаевском, Уренском районах, г.о.г. Арзамас, Выкса, Первомайск.

В 2019 г. была предпринята попытка оценки эффективности системы общественных помощников. Аппаратами региональных Уполномоченных

подготовлен и направлен «Обзор деятельности общественных помощников Уполномоченных в муниципальных образованиях Нижегородской области».

Практика взаимодействия сформировала определенные критерии оценки деятельности муниципальных помощников, основными из которых стали:

- активность при осуществлении правозащитной деятельности в своем муниципалитете – количество проведенных приемов и рассмотренных обращений, в т.ч. с помощью консультаций с аппаратами Уполномоченных;
- обязательность дисциплина, которая учитывалась исходя из своевременности предоставления запрашиваемой информации, отчетов, участием в мероприятиях, организованных Уполномоченными;
- эффективность исполнения поручений Уполномоченных, возникающих при рассмотрении обращений граждан;
- информационная активность, определяемая сначала соблюдением графиков предоставления информации, а затем - собственной инициативой общественных помощников;
- заметность и узнаваемость общественного помощника в муниципалитете, его способность к организации крупных мероприятий правозащитного характера собственными силами, в т.ч. в рамках своей основной работы, либо используя возможности взаимодействующих организаций.

Анализируя деятельность общественных помощников Уполномоченных за последние годы, можно сделать выводы о том, что в Нижегородской области состоялось формирование своеобразной «муниципальной гвардии» правовой защиты населения, функционирующей на общественных началах, и в большинстве районов и городских округов региона проводится системная работа по правовой поддержке населения.

По совокупности признаков с лучшей стороны хочется отметить общественных помощников Ардатовского, Ветлужского, Володарского, Воротынского, Гагинского, Городецкого, Ковернинского, Кр.Баковского, Кстовского, Лукояновского, Павловского, Пильнинского, Спасского, Тоншаевского и Уренского районов, г.о.г. Арзамас, Бор, Первомайск, г.о. Перевозский.

Вместе с тем, озабоченность вызывает недостаточная активность общественных помощников в Арзамасском, Б.Болдинском, Вачском, Княгининском, Починковском, Сеченовском районах, г.о.г. Саров. Учитывая отсутствие от указанных общественных помощников регулярной

информации о работе, затруднительно объективно оценить их вклад в правовую поддержку населения муниципальных образований.

Более года не определен общественный помощник в г. Дзержинске. В Нижнем Новгороде, областном центре с административным делением на 8 районов, действует только один общественный помощник, что не позволяет в должной мере использовать этот правозащитный механизм.

В целях обеспечения результативной деятельности института общественных помощников, создания эффективной системы правовой поддержки населения, предлагаем: • Главам местного самоуправления Арзамасского, Б.Болдинского, Вачского, Княгининского, Починковского, Сеченовского районов, г.о.г. Саров проанализировать деятельность муниципальных общественных помощников. При необходимости предоставить Уполномоченным предложения об отзыве действующих и определению новых кандидатур общественных помощников. • Главе местного самоуправления г. Дзержинск осуществить подбор кандидата для исполнения функций общественного помощника и провести согласование с Уполномоченными.
--

3.4. Недобросовестные юристы – новый вызов правозащитным институтам

Практика деятельности Уполномоченного свидетельствует о высокой потребности населения в правовом информировании, в доступной и качественной юридической помощи. В свете реализации Национальных проектов России это особенно касается граждан, относимых к категории социально-незащищенных: многодетные и неполные семьи, пенсионеры, люди с инвалидностью и т.д.

Так, судя по данным опроса целевой аудитории проекта «Развитие общественно-государственного партнерства как эффективного инструмента правовой поддержки и просвещения малоимущих и социально незащищенных граждан Нижегородской области» 74% участников мониторинга отметили регулярную необходимость в обращении за помощью или консультацией по интересующему их правовому вопросу. При этом, согласно исследования, подобная потребность возникает у 65% опрошенных нижегородцев чаще, чем раз в год.

Стремление решить вопросы защиты своих прав толкает жителей Нижегородской области на самостоятельный поиск правовой информации и поддержки, что, приводит людей в коммерческие организации, оказывающие юридические услуги сомнительного качества и завышенной стоимости.

За последние два года значительно увеличилось количество обращений к Уполномоченному, обладающих характерными общими признаками. Они имеют похожую структуру: суть вопроса изложена кратко, в 2-3 абзацах, затем многостраничное перечисление и цитирование статей всевозможных

законов, итог – просьба к Уполномоченному сделать то, что не является предметом его компетенции: пересчитать налоги, изменить решение суда, увеличить размер пенсии, изменить регистрационные данные и т.д.

Как удалось выяснить, большинство заявителей обращались в юридические фирмы областного центра. Подобные организации, ведя агрессивную рекламу в СМИ, сети Интернет, проводя автодозвоны, развешивая объявления на столбы, часто позиционируют себя как работающие по Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи» или при государственных органах. Например – сайт «Нижегородец знай свои права!». Они используют в рекламе, при оформлении сайтов и офисов символику, схожую с государственной, и цвета государственного флага. В Нижегородской области отмечен сайт-дублер сайта НРОО «Ассоциации юристов России», причем он на коммерческой основе поднят в поисковых запросах над сайтом-оригиналом. Кроме того, реклама четко ориентирована на злободневные темы. В настоящее время это личное банкротство, получение социальных льгот и компенсаций.

Все это вводит в заблуждение граждан. В результате обращения в недобросовестные организации часто заканчиваются тем, что путем уговоров и заведомо неправильной консультации юриста заключается договор на значительную сумму, в соответствии с которым изготавливаются необоснованные, адресованные в ненадлежащий государственный орган и в ненадлежащей форме тексты обращений от имени гражданина.

Наиболее тяжкие последствия оказания некачественной юридической помощи заключаются в том, что человек теряет не только деньги, но и время, особенно в тех случаях, когда правовая проблема по закону может быть разрешена только в судебном порядке. К сожалению, имеют место случаи, когда граждане из-за некачественно оказанной юридической помощи пропускают процессуальные сроки обращения в суды, установленные законодательством.

Повышенный интерес недобросовестные юристы проявляют к пожилым людям, которые в силу своего возраста более доверчивы. Обратная сторона недостаточной правовой грамотности таких лиц – сильная внушаемость, готовность подчинить собственную волю чужой, поверить любой поступающей информации, действовать в соответствии с данными советами, не оценивая их критично. При этом, по оценкам психологов, у женщин психологические барьеры менее прочные, поэтому их легче убедить, обмануть, внушить, склонить к своему мнению. «Обманутых бабушек» аппарат Уполномоченного в 2019 г. принимал регулярно.

Только в декабре 2019 г. в адрес Уполномоченного поступили 9 однотипных обращений от пожилых людей, требующих получить льготы, неположенные им по законодательству. В ходе работы по обращениям выяснилось, что заявители первоначально сами информировали юристов в том, что не имеют прав на получение мер поддержки, но под давлением согласились оплатить услугу по составлению обращений. Каждое обращение обошлось в 26 тыс. рублей, что значительно превышает размер пенсии заявителей. Некоторым пришлось воспользоваться кредитом, «заботливо» предложенным и оформленным рядом с местом получения юридической консультации. Договоры составлены настолько «грамотно», что оспорить практически невозможно.

Проблема деятельности фирм, оказывающих гражданам юридические услуги сомнительного качества, была признана во время координационного совета уполномоченных по правам человека, прошедшего в августе 2019 г. в Ульяновске. Региональные омбудсмены отметили повсеместный рост числа изготовленных по шаблону обращений граждан к различным должностным лицам, отличающихся высокой стоимостью при низком качестве подготовки документов.

Так, в Нижегородской области 44% опрошенных участника проекта «Развитие общественно-государственного партнерства как эффективного инструмента правовой поддержки и просвещения малоимущих и социально незащищенных граждан Нижегородской области» имеют негативный опыт обращения в юридические фирмы. При этом 19% респондентов отметили низкую квалификацию специалистов, 13% - завышенные расценки за достигнутый результат, 12% - оплату за отрицательный результат.

Уполномоченный признает, что порой возникают ситуации, когда без квалифицированной помощи не обойтись, и с огромным уважением относится к тем юристам, благодаря профессионализму и активной гражданской позиции которых удается эффективно защищать права и законные интересы граждан, разрешать сложные правозащитные ситуации, выходящие за рамки бесплатной юридической помощи.

Однако вызывают беспокойство учащающиеся случаи, когда заслуженным авторитетом одних юристов пользуются их недобросовестные коллеги, которые оказывают платные услуги по подготовке обращений в государственные органы. При этом они, фактически, вводят клиентов в заблуждение, поскольку не информируют их о бесплатных способах правовой защиты, а главное — о возможности бесплатно обратиться к должностным лицам самостоятельно.

В ноябре 2019 г. житель Городецкого района для получения льгот ликвидатора аварии на Чернобыльской АЭС обратился в юридическую фирму, которую подыскал сам по рекламным объявлениям. Сотрудники конторы не разъяснили гражданину право бесплатного личного обращения к должностным лицам, а убедили его воспользоваться своими услугами. В результате нижегородец взял кредит в сумме 40 тыс. рублей для подготовки обращения в районное управление соцзащиты.

Некачественное и недобросовестное оказание услуг приводит к необоснованным расходам граждан, непринятию необходимых мер защиты их прав, потере времени. Это, в свою очередь, способствует росту правового нигилизма, недоверия граждан к правовым способам разрешения имеющихся проблем, правоохранительным органам и существующим формам оказания квалифицированной юридической помощи.

Такие услуги не подразумевают конечного результата — решение проблемы клиента. «Шаблонные» обращения выделяются в общей массе обращений к Уполномоченному — обычно они содержат пространное описание ситуации, в которой находится гражданин, и обилие выдержек из нормативно-правовых актов, которые иногда не относятся к данному вопросу, а порой просто являются устаревшими.

Жителю Сормовского района г. Н.Новгорода в «Едином Центре Защиты Прав» подготовили обращение, в котором позиция защиты права заявителя на земельный участок строилась на ст. 36 Земельного кодекса РФ, хотя статья утратила силу еще в 2015 г.. Кстати, стоило обращение 50 тыс. рублей.

Сотрудники аппарата Уполномоченного, общаясь с заявителями, узнают, что люди за многостраничные цитирования Конституции и Декларации прав человека платят суммы, превышающие свои месячные зарплаты или пенсии. Так, в августе 2019 г. один нижегородец заплатил за подготовку заявления в адрес госорганов 51,1 тыс. рублей.

К наиболее типичным вопросам, с которыми граждане обращаются к юристам для составления платных обращений, можно отнести вопросы улучшения жилищных условий, назначение социальных выплат, перерасчет пенсий, обжалование решения медико-социальных экспертиз. Самое обидное, что большинство нижегородцев, заплативших за обращения, относятся к малоимущим гражданам, имеющим право на бесплатную юридическую помощь, которая включает в себя консультирование, подготовку жалоб, исковых заявлений, а также сопровождение в суде. При этом многие граждане имеют на руках разъяснения муниципальных

и государственных структур, но не доверяя им, готовы вновь и вновь платить деньги.

От безосновательных заявлений, составленных недобросовестными организациями в разные инстанции, страдают и сами государственные органы, вынужденные заниматься перенаправлением большого потока объемных, но бессмысленных обращений по подведомственности, при этом тратятся человеческие и технические ресурсы.

В итоге не получившие ожидаемого результата заявители жалуются на юристов в Роспотребнадзор, полицию и иные контролирующие органы, но те, как правило, не могут усмотреть нарушений, т.к. договора составлены в пользу компаний, подписи оригинальны, и суды встают на их сторону. Мало того, в ряде случаев оказания недобросовестной юридической помощи граждане, не получив качественной услуги, обращаются к другим участникам рынка, напрасно теряя очередные деньги и втягиваясь в «хождение по кругу».

Порой, даже относительно благополучный исход не решает проблем граждан. В этой связи достаточно показательна ситуация с жительницей Семеновского района Л. Она заключила договор оказания юридических услуг с ООО «Юридическая консультация» и оплатила услуги фирмы в полном объеме в размере 82 тыс. рублей. Поскольку сотрудники юридической фирмы выполнили свою работу не в полном объеме, заявитель обратилась за защитой своих прав в Семеновский районный суд Нижегородской области, который вынес решение о взыскании с ООО «Юридическая консультация» в пользу Л. 82 тыс. рублей. Однако до настоящего времени указанные денежные средства должником не выплачены, поскольку в отношении ООО «Юридическая консультация» на исполнение Федеральной Службой Судебных приставов принято 43 взыскания на общую сумму более 1,5 млн. руб.

Конечно, проблемы с некачественными юридическими услугам характерны не только для Нижегородской области. Так, в январе 2020 г. в Волгограде задержана большая группа аферистов, зарегистрировавших ООО «Региональный центр юридической помощи» и специализирующиеся именно на навязывании гражданам своих услуг. Установлено 50 потерпевших, большинство из которых являются пенсионерами или членами многодетных семей. Предварительный ущерб оценивается в 30 млн. рублей.

К сожалению, в настоящее время отсутствуют правовые основы регулирования качества деятельности в сфере оказания услуг юридического характера, стандарты и критерии оценки эффективности юристов. Это подтвердили и участники заседания Экспертного совета при Уполномоченном.

Кроме того, эксперты Уполномоченного посчитали, что складывающейся ситуации способствует снижение негосударственного сегмента бесплатной юридической помощи. Так, по данным

ГУ Министерства юстиции по Нижегородской области вклад студенческих юридических клиник 6 нижегородских вузов (далее – Клиники) составляет менее 0,2% от общего объема бесплатной юридической помощи, оказанной в нашем регионе.

Понимая, что в профессиональном адвокатском сообществе существуют неоднозначные оценки деятельности Клиник, Уполномоченный именно в них видит мощный потенциал развития системы негосударственной правовой помощи. Сложившееся положение дел говорит о необходимости более активного продвижения, по крайней мере в городе Нижнем Новгороде, Клиник в качестве бесплатного и качественного поставщика услуги по оказанию юридической помощи малоимущим гражданам.

Упомянутый ранее проект «Развитие общественно-государственного партнерства как эффективного инструмента правовой поддержки и просвещения малоимущих и социально незащищенных граждан Нижегородской области» помог сформировать в 6 муниципалитетах региона «Мобильные офисы правового просвещения» в качестве площадок, на которых возможно объединение ресурсов всех субъектов бесплатной правовой поддержки населения и предоставление правовых услуг гражданам в максимально комфортных условиях - по виду, месту и времени получения.

Результатами системного взаимодействия стал рост доступности правозащитной информации, независимо от территориальной удаленности, а также внедрение инновационных практик в сфере правовой поддержки граждан. В ходе реализации проекта её получили свыше 1,5 тыс. нижегородцев.

Тем не менее, несмотря на отдельные положительные моменты, проблема некачественных юридических услуг приобретает в регионе все большую остроту, и ее разрешение требует включенности широко спектра организаций.

В связи с вышеизложенным, считаем целесообразным рекомендовать:

Управлению по обеспечению деятельности мировых судей, адвокатуры и нотариата Нижегородской области:

- обеспечить актуализацию информации об участниках системы бесплатной юридической помощи, размещенной в сети Интернет, в т.ч. о деятельности студенческих юридических клиник;
- рассмотреть возможность создания единого ресурса в сети Интернет о системе бесплатной юридической помощи с контактной информацией и разъяснениями порядка ее получения, возможностью онлайн-обращения.

Управлению информационной политики и взаимодействия со средствами массовой информации Нижегородской области рассмотреть возможность проведения разъяснительной работы с населением, направленной на минимизацию рисков обращений граждан в организации, оказывающие юридические услуги ненадлежащего качества.

Главам органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Нижегородской области:

- продолжать содействовать деятельности общественных помощников Уполномоченных в

части расширения практики их привлечения к проведению совместных приемов граждан, организации мероприятий по правому просвещению;

- активизировать работу по информированию населения о праве личного и бесплатного обращения в государственные органы, органы местного самоуправления, в учреждения и организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций.

Палате адвокатов Нижегородской области (далее - Палата):

- рекомендовать адвокатам – членам Палаты в муниципальных районах и городских округах Нижегородской области информировать руководство Палаты о выявленных фактах оказания населению юридических услуг ненадлежащего качества;

- рассмотреть вопрос о возможности дополнительного, в том числе нематериального, поощрения адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь и помощь pro bono (без получения оплаты из бюджета и от доверителя).

3.5. Профессионализм и активная гражданская позиция - залог эффективности Экспертного совета при Уполномоченном

Деятельность по мониторингу и совершенствованию законодательства, оценке правоприменения требует постоянного взаимодействия Уполномоченного с научным и экспертным сообществом.

За несколько лет работы Экспертный совет при Уполномоченном (далее – Экспертный совет) стал коллегиальным консультативным органом, к мнению которого прислушиваются органы исполнительной и законодательной власти области. Эта площадка объединяет и представителей всех ветвей власти, и активистов некоммерческих организаций, и практикующих юристов, что позволяет очень чутко реагировать на проблемы реализации прав человека в различных сферах.

Акцент в деятельности Экспертного совета в 2019 г. был сделан на работу специализированных секций: по экспертизе и мониторингу гражданского и социального права, жилищного и земельного права, по защите прав граждан в уголовном судопроизводстве и местах принудительного содержания. Было проведено три заседания, на которых рассматривались следующие вопросы:

- «Проблемы защиты прав собственников и правообладателей земельных участков, расположенных вблизи линейных объектов»;
- «Об обращениях жителей многоквартирных домов в связи с расположением объектов торговли, реализующих алкогольную продукцию (на первых этажах домов и рядом с детскими учреждениями, предоставляющими услуги дополнительного образования)»;
- «О проблемах организации парковок для маломобильных инвалидов в медицинских организациях города Нижнего Новгорода, а также о правовом регулировании вопроса».

На первом заседании эксперты разбирали конкретные ситуации, когда в результате правовой неопределённости возникают сложности у владельцев участков, примыкающих к охранным зонам линейных объектов – линий электропередач, трубопроводов и дорог. Отсутствует единая правоприменительная практика и в отношении объектов торговли, расположенных в жилых многоквартирных домах и рядом с детскими учреждениями дополнительного образования.

Поскольку указанные проблемы требуют актуализации федерального законодательства, то предложения нижегородских экспертов были обобщены и направлены Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москальковой. Кроме того, мнение специалистов по реальным спорным случаям было доведено до органов власти и местного самоуправления, чтобы помочь в решении конкретной проблемы.

По итогам заседания Экспертного совета «Об обращениях жителей многоквартирных домов в связи с расположением объектов торговли, реализующих алкогольную продукцию (на первых этажах домов и рядом с детскими учреждениями, предоставляющими услуги дополнительного образования)» министерству промышленности Нижегородской области совместно с комитетом Законодательного Собрания области было рекомендовано провести мониторинг утвержденных в муниципальных образованиях области минимальных значений расстояний до границ территорий, прилегающих к детским, образовательным организациям и объектам спорта, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции.

По результатам проведенного мониторинга и для рассмотрения вопроса о целесообразности разработки законодательной инициативы об установлении запрета на розничную продажу алкогольной продукции и на территориях, прилегающих к зданиям, строениям, сооружениям, помещениям, находящимся во владении и (или) пользовании организаций дополнительного образования, по инициативе профильного комитета Законодательного Собрания 28.05.2019 проведено межведомственное совещание. В результате коллегиального обсуждения было принято положительное решение о необходимости разработки законодательной инициативы от Законодательного Собрания Нижегородской области и направления на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации.

Результатом рассмотрения вопроса: «О проблемах организации парковок для маломобильных инвалидов в медицинских организациях города Нижнего Новгорода, а также о правовом регулировании данного вопроса»

стало решение о подготовке Специального доклада Уполномоченного и Общественной палаты Нижегородской области «Доступная среда для граждан с ограниченными возможностями в Нижегородской области». Данный доклад содержит не только обсуждаемую тему, но и такие аспекты как законодательные и нормативные правовые основы, анализ ситуации по доступности среды для граждан с ограниченными возможностями в сфере доступности объектов медицинских организаций, образования, здравоохранения, культуры, спорта и жилищных помещений.

Члены Экспертного совета не только обсуждают масштабные вопросы, но и на постоянной основе привлекаются для рассмотрения конкретных жалоб и обращений жителей Нижегородской области. В 2019 г. при непосредственном участии членов Экспертного совета рассмотрено 32 обращения граждан, в ряде случаев с выездом в муниципальные районы с целью выработки мер по восстановлению прав. Как правило, это обращения, требующие не только системного подхода к решению проблемы, но и внесения дополнений и изменений в нормативные правовые акты. Кроме того, при содействии членов Экспертного совета проведено 4 совместных приема граждан. Активно работали члены Экспертного совета: Олег Юрьевич Перов, Полина Андреевна Гаврилова (от УФССП по Нижегородской области), Андрей Кимович Мاستрюков, Наталья Викторовна Маркова и другие.

Незаменимо содействие членов Экспертного совета при проведении масштабных правозащитных и правопросветительских мероприятий. Так, одним из самых заметных событий минувшего года стала реализация проекта «Развитие общественно-государственного партнерства как эффективного инструмента правовой поддержки и просвещения малоимущих и социально незащищенных граждан Нижегородской области», которая стала возможной благодаря взаимодействию с Нижегородским областным фондом помощи детям сиротам (руководитель – член Экспертного совета Сафронова Елена Валерьевна).

При активном участии члена Экспертного совета Н.В.Марковой в рамках реализации социального проекта «Моделируем Будущее!» 18.12.2019 проведены благотворительные акции по поддержке женщин и детей в Доме ребенка ИК-2 ГУФСИН Нижегородской области

Интересной инициативой стал областной конкурс творческих работ, организованный среди студенческих клиник «Студенческие юридические клиники – детям!», в котором приняли участие клиники шести нижегородских вузов. Экспертами, оценивающими работы, стали педагоги и практикующие юристы – члены палаты адвокатов Нижегородской области

и региональной нотариальной палаты, сотрудники аппаратов Уполномоченных и Главного управления министерства юстиции по Нижегородской области. Они определили победителей и призеров конкурса. Гран-при конкурса получила работа студентов НИУ ВШЭ – Нижний Новгород Екатерины Исаенко, Елизаветы Гома и Дарьи Кулаевой «Lawmanji: Зов справедливости», посвященная основам защиты прав потребителей. Также среди призеров конкурса работы Нижегородской академии МВД России, ННГУ им.Н.И. Лобачевского, Нижегородского филиала РАНХиГС.

Раздел 4. Рекомендации Уполномоченного по правам человека в Нижегородской области

С учетом итогов работы Уполномоченного в 2019 году, исходя из изложенных в докладе проблем и в целях повышения эффективности защиты прав и законных интересов жителей Нижегородской области, Уполномоченный предлагает органам власти области, органам местного самоуправления, организациям, учреждениям и должностным лицам принять следующие меры:

1. Законодательному Собранию Нижегородской области:
рассмотреть возможность проведения мониторинга правоприменения Закона Нижегородской области от 01.04.2015 № 44-З «Об обеспечении тишины и покоя граждан на территории Нижегородской области».

2. Правительству Нижегородской области:

2.1. Рассмотреть возможность создания на базе юридических служб государственных учреждений социального обслуживания населения «Мобильных офисов правового просвещения» совместно с общественными помощниками Уполномоченного по правам человека в Нижегородской области и в целях усиления правовой поддержки и просвещения малоимущих и социально незащищенных граждан.

2.2. При реализации мероприятий по развитию рынка социальных услуг организовать информационно-разъяснительную работу в доступной форме с обслуживаемыми категориями населения (особенно пожилыми гражданами, инвалидами) об изменениях, касающихся поставщиков услуг, механизме перевода услуг в негосударственный сектор.

2.3. Исходя из возможностей областного бюджета проработать вопрос принятия регионального нормативного правового акта, предусматривающего порядок и условия предоставления сиротам денежной компенсации за наем жилья до предоставления в установленном порядке жилых помещений специализированного жилищного фонда.

2.4. Совершенствовать систему обеспечения льготными лекарственными препаратами отдельных категорий граждан, усилить разъяснительную работу среди медицинских работников и пациентов по правовым основам льготного лекарственного обеспечения, проводить работу по персонифицированным заявкам при закупке льготных лекарственных препаратов для отдельных категорий граждан.

2.5. Принять меры по усилению значений ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности, а также общественного контроля данной темы, повысить эффективность обратной связи между пациентами, медицинскими работниками и медицинскими организациями.

2.6. Расширить практику выездов «поездов здоровья» в учреждения ГУФСИН России по Нижегородской области, по заявкам ФКУЗ МСЧ-52 ФСИН России, включая отдаленные исправительные учреждения. Совместно с ГУФСИН России по Нижегородской области выработать порядок взаимодействия при необходимости перевода тяжело больных осужденных, освобождаемых из учреждений ГУФСИН, в паллиативные и иные специализированные отделения учреждений государственной системы здравоохранения Нижегородской области.

2.7. Разработать пакет предложений на среднесрочную перспективу по обеспечению доступности для инвалидов и иных маломобильных граждан объектов социальной и жилищной инфраструктуры, а также услуг в различных сферах жизнедеятельности.

3. Главам органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Нижегородской области:

3.1. Рассмотреть возможность корректировки муниципальных (городских) программ (подпрограмм, планов) противодействия преступности (профилактики правонарушений) в части организации информационной кампании по пропаганде бесплатной юридической помощи, поддержки проведения мероприятий по правовому просвещению граждан, освещение в СМИ проблемных вопросов правозащитной тематики с информированием населения о способах защиты своих законных интересов.

3.2. Провести формирование и поддержание в актуальном состоянии муниципальной составляющей информационно-правового ресурса

«Правозащитная карта Нижегородской области», содержащего информацию об организации и осуществлении правозащитной деятельности на территории Нижегородской области.

3.3. Продолжить активное содействие в деятельности общественных помощников Уполномоченных в части расширения практики их привлечения к проведению совместных приемов граждан, организации мероприятий по правовому просвещению, освещению совместной деятельности через информационные ресурсы.

3.4. Использовать в работе по правовой поддержке населения опыт городских округов городов Арзамас, Городецкого, Кстовского, Краснобаковского и Лукояновского муниципальных районов Нижегородской области по организации работы муниципальных «Мобильных офисов правового просвещения граждан» как межведомственных площадок, на которых граждане могут получить бесплатные услуги по правовой помощи и правовому просвещению максимально приближенно к месту проживания (в том числе через старост сельских населенных пунктов).

3.5. В целях недопущения отключения от источников жизнеобеспечения семей малоимущих граждан, организовать совместно с управлениями социальной защиты населения и поставщиками коммунальных услуг соответствующую работу с собственниками, нанимателями и членами их семей, имеющими задолженность по оплате жилищно-коммунальных услуг, направленную на сокращение объемов существующей задолженности.

3.6. Рассмотреть возможность предоставления сиротам жилья коммерческого найма либо частичной денежной компенсации за наем жилья до предоставления в установленном порядке жилых помещений специализированного жилищного фонда.

3.7. Повысить результативность работы по обеспечению доступа маломобильных граждан к объектам и услугам на территориях муниципальных образований (районов и городских округов) для их беспрепятственного передвижения, социальной интеграции в общество и равенства при пользовании услугами и сервисами.

4. Общественной палате Нижегородской области:

4.1. Организовать постоянно действующую площадку по проведению встреч и дискуссий некоммерческих организаций с представителями органов власти и местного самоуправления по обсуждению наиболее острых социально значимых вопросов.

4.2. Продолжить деятельность рабочей группы по общественному контролю и мониторингу вопросов доступности жилищной, социальной и инженерной инфраструктуры для маломобильных граждан.

5. Руководителям средств массовой информации:

5.1. Оказывать информационную поддержку по вопросам правового просвещения населения и информирования граждан о своих правах и обязанностях.

5.2. Продолжить практику позитивного освещения средствами массовой информации вопросов межведомственного взаимодействия и положительных решений в сфере защиты прав, свобод и законных интересов жителей региона.

Вместе с этим, Уполномоченный определяет следующие приоритеты в своей работе в 2020 год:

1. Оказывать содействие гражданам в правовой защите с целью реализации их прав и дополнительных гарантий, установленных законодательством в связи с распространением новой коронавирусной инфекции.

2. Организовать совместно с региональными ведомствами, структурами и организациями работу по оказанию бесплатной правовой помощи, содействию в реализации прав и законных интересов ветеранов Великой Отечественной войны, труда, тружеников тыла и других категорий пожилых граждан, нуждающихся в правовой поддержке.

3. Совместно с Общественной палатой Нижегородской области, заинтересованными органами власти и местного самоуправления, общественными организациями инвалидов разработать и организовать обсуждение специального доклада «Доступная среда для граждан с ограниченными возможностями в Нижегородской области».

4. Продолжить работу по поддержке правозащитных проектов общественных некоммерческих организаций, направленную на оказание бесплатной юридической помощи населению и правовому просвещению жителей области.

5. Совместно с Управлением Федеральной налоговой службы по Нижегородской области внести предложения по изменению федерального законодательства в части упрощения порядка прекращения статуса индивидуального предпринимателя лицами, осужденными к лишению свободы.

6. Совместно с Общественной наблюдательной комиссией Нижегородской области организовать проведение мониторинга наличия в следственных изоляторах и исправительных учреждениях области доступной среды для маломобильных граждан.

7. Развивать успешную практику проведения совместных приемов граждан (в том числе с выездом в муниципальные районы и городские округа) с Нижегородским отделением Общероссийского народного фронта, Общественной палатой Нижегородской области, Приемной граждан Губернатора и Правительства Нижегородской области, Приемной граждан Законодательного Собрания Нижегородской области, Прокуратурой Нижегородской области, а также в Приемной Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе.

8. Совместно с комитетом области по вопросам государственной власти, местного самоуправления и регламента Законодательного Собрания Нижегородской области, Государственно-правовым департаментом Нижегородской области, подготовить новую редакцию закона Нижегородской области «Об Уполномоченном по правам человека в Нижегородской области» с учетом вновь принятого федерального закона от 18.03.2020 № 48 «Об общих принципах организации деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации».

Раздел 5. ОТЧЕТ

о расходовании средств, предусмотренных в областном бюджете на 2019 г. на финансирование деятельности Уполномоченного по правам человека в Нижегородской области

Законом Нижегородской области «Об областном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» на финансирование деятельности Уполномоченного по правам человека в Нижегородской области и его аппарата на 2019 год было предусмотрено 18171,60 тыс. рублей.

Экономия средств составила 17,34 тыс. рублей.

Средства, предусматривавшиеся по статьям расходов, их фактическое использование и экономия характеризуются следующими данными:

Утверждено бюджетных ассигнований	- 18171,60 тыс.руб.
Израсходовано средств на содержание	- 18154,26 тыс.руб.
В том числе:	

По статье «Оплата труда и начисления на оплату труда» :

утверждено бюджетных ассигнований в сумме	16283,50 тыс.руб.
израсходовано средств	16266,16 тыс.руб.
экономия составила	17,34 тыс.руб.

По статье «Прочие выплаты» расходы, связанные с компенсацией суточных в служебных командировках, стоимости проезда в общественном транспорте и проживание:

утверждено бюджетных ассигнований в сумме	73,20 тыс.руб.
израсходовано средств	73,20 тыс.руб.
экономия составила	-

По статье «Услуги связи» произведены расходы по оплате счетов за использование телефонной связи, Интернета, на почтовые услуги:

утверждено бюджетных ассигнований в сумме	176,00 тыс.руб.
израсходовано средств	176,00 тыс.руб.
экономия составила	-

По статье «Увеличение стоимости основных средств» произведены расходы на приобретение оргтехники и компьютеров:

утверждено бюджетных ассигнований в сумме	1096,37тыс.руб.
израсходовано средств	1096,37тыс.руб.
экономия составила	-

По статье «Прочие услуги» и «Прочие расходы» произведены расходы на приобретение и обслуживание справочно-информационных баз для компьютеров, проведение ежегодной диспансеризации, оплаты налоговых сборов:

утверждено бюджетных ассигнований в сумме	427,60 тыс.руб.
израсходовано средств	427,60 тыс.руб.
экономия составила	-

По статье «Услуги по содержанию имущества»:

утверждено бюджетных ассигнований в сумме	27,63 тыс.руб.
израсходовано средств	27,63 тыс.руб.
экономия составила	-

По статье «Поступление нефинансовых активов» для организации работы Уполномоченного и аппарата в течение года были оплачены счета на приобретение канцелярских товаров, расходных материалов и комплектующих для оргтехники, технического и прочего инвентаря:

утверждено бюджетных ассигнований в сумме	87,30 тыс.руб.
израсходовано средств	87,30 тыс.руб.
экономия составила	-

Отчет о расходовании средств в 2019 г. по установленной форме представлен в Министерство финансов Нижегородской области согласно его письму «Об особенностях представления годовой отчетности за 2019 год».

Уполномоченный по правам человека

в Нижегородской области



Н.Т.Отделкина

**Приложения к докладу о деятельности Уполномоченного
по правам человека в Нижегородской области в 2019 г.**

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

**Практика защиты прав потерпевших Уполномоченным
по правам человека в Нижегородской области**

Статья в бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

В современном мире собственное жилье является для большинства россиян важнейшей составляющей благополучия, элементом статуса, и, зачастую, самой главной материальной ценностью. Такое уникальное сочетание характеристик делают жилую недвижимость объектом возможных преступных посягательств, что порождает риски потери жилья собственниками в результате противоправных действий.

С явным «квартирным рейдерством» правоохранительная система научилась справляться достаточно эффективно. Так, летом 2019 г. в Нижегородской области суд вынес приговор участникам преступной группы, обвиняемым в похищениях и убийствах жителей региона ради завладения их квартирами. К счастью, в настоящее время подобный, откровенно криминальный, способ отъема жилья практикуется редко. Сейчас так называемые «черные риелторы» стараются использовать не силу и угрозы, а всевозможные юридические «лазейки», как это делают в печально известном нижегородском агентстве недвижимости «Жилищная проблема» (здесь и далее все данные юридических и физических лиц изменены).

Собственники агентства разработали схему захвата чужих квадратных метров путем выкупа небольшой доли и последующего вытеснения прежних хозяев жилья с опорой на решения судов и факт законной регистрации своих прав на долю. Фактически, продажа доли квартиры оформляется как сделка в виде договора займа денежных средств. Затем с заемщиком, а по сути продавцом, заключается соглашение о предоставлении отступного. Соглашение носит притворный характер и позволяет избежать необходимости соблюдения требования ст. 250 ГК РФ о праве преимущественной покупки путем извещения остальных участников долевой собственности.

Как правило, услугами агентства пользуются собственники долей домов и квартир, которые не могут или не хотят законным способом реализовать свои права – обиженные при дележе наследства родственники, проживающие отдельно от родителей взрослые дети, мстящие своим «половинкам» разведенные супруги.

Одной из особенностей придуманной «черными риелторами» схемы является то, что даже в случае признания судом сделки купли-продажи доли

в квартире недействительной, стороны возвращаются судом в прежнее состояние. В результате «продавцы-заемщики» становятся обязанными выплачивать якобы полученные ими денежные средства, которые в действительности или вообще не передавались, или передавались частично как займ без оформления договора займа. Такой способ позволяет заручиться лояльностью «продавцов» и затрудняет доказательства притворности сделки.

Стоит отметить, что сотрудники «Жилищной проблемы» выискивали своих потенциальных жертв и среди тех, кто не вполне способен понимать значение своих действий и руководить ими – пожилых людей, людей с психическими заболеваниями или ведущих асоциальный образ жизни.

Пострадавшими в результате подобных действий стала семья, проживающая в городе Дзержинске Нижегородской области. К региональному Уполномоченному поступило обращение от А., инвалида 3 группы по психическому заболеванию, который обратился не только в своих интересах, но и в интересах остальных членов семьи – недееспособных сестры и брата – собственников двухкомнатной квартиры.

Суть правозащитной ситуации заключалась в том, что 1/4 доля в праве собственности на квартиру, принадлежащая старшему брату А., в нарушение статьи 250 Гражданского кодекса Российской Федерации была продана некоему Б. без уведомления других собственников.

Обращения А. в органы внутренних дел были безрезультатными, поскольку в действиях Б. признаков преступления, предусмотренного статьей 159 УК РФ, выявлено не было. Покупатель, являющийся одним из сотрудников агентства недвижимости «Жилищная проблема», зарегистрировал сделку в Росреестре, незаконно установил межкомнатную металлическую дверь с замком и поместил в СМИ объявление о продаже изолированной комнаты за 300 тысяч рублей.

А. и члены его семьи относятся к категории лиц из числа детей-сирот, являются инвалидами по психическому заболеванию и по состоянию здоровья не могут самостоятельно защищать свои жилищные права в суде. Поэтому Уполномоченным по правам человека в Нижегородской области была оказана семье возможная правовая и психологическая помощь.

Так, Уполномоченный в соответствии со ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, рекомендовал А. обратиться в прокуратуру и поддержал его своим обращением. В результате изучения материалов прокуратура г.Дзержинска внесла руководителю следственного отдела УМВД России по г.Дзержинску требование об устранении нарушений федерального законодательства и о возбуждении уголовного дела. Требование было исполнено и возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч.3 ст. 30 и ч.4 ст. 159 УК РФ по факту незаконного приобретения права собственности на долю в жилом помещении.

Кроме того, Уполномоченный учел, что ранее к нему обращались двое заявителей, В. и Г., по похожим ситуациям с участием Б. в качестве

фактического покупателя. Омбудсмен направил мотивированное обращение в адрес ГУ МВД Нижегородской области об объединении всех уголовных дел, в которых фигурирует Б. в одно, что и было сделано следственной частью ГСУ регионального Главка МВД. А., В. и Г. были признаны потерпевшими по уголовному делу.

Одновременно с этим Уполномоченный обратился в Верховный Суд РФ с предложением об обобщении судебной практики по вопросу совершения сделок с долями в квартирах в порядке отступной по обстоятельству займа с целью установления необходимости согласия собственников других долей на совершение такой сделки. Однако правовая позиция Верховного Суда РФ заключается в том, что ст. 250 ГК РФ применима только при сделках по договору купли-продажи или договору мены, а указанные спорные правоотношения ни под один из договоров не попадают.

В дальнейшем сложившаяся правовая коллизия не помогла В. и Г., поскольку в одном случае от доли в жилой недвижимости избавлялся бывший супруг, а в другом – живущая отдельно от родителей взрослая дочь. Они не стали подтверждать притворность сделок. Кстати, в ходе судебных разбирательств было установлено, что только Б. – один из трёх совладельцев «Жилищной проблемы» – владеет долями (от 1/6 до 19/88) еще 19 объектов недвижимости, что свидетельствует о размахе деятельности рейдеров и системности правонарушений.

В случае же с А. был достигнут положительный результат. Согласно судебному решению Дзержинского городского суда Нижегородской области к договору займа и соглашению о предоставлении отступного, заключенному между А.старшим и Б., были применены последствия недействительности притворной сделки. Судом было признано, что А.старший и Б. фактически совершили сделку купли-продажи ¼ в праве общей долевой собственности на квартиру. По решению суда право собственности Б. на 1/4 долю в праве общей долевой собственности на спорную квартиру было прекращено, а запись в Едином государственном реестре недвижимости о переходе права собственности – отменена. Таким образом, старшему брату заявителя возвращена 1/4 доля в праве собственности на квартиру.

Однако злключения семьи А. не закончились. Поскольку Б. владел долей в квартире почти три года, то управляющая кампания «Морозко» выставляла на его имя отдельные платежные документы на оплату жилищно-коммунальных услуг, которые Б. игнорировал. После вступления в законную силу решения суда о переходе права собственности обратно к А. старшему, управляющая кампания перевела на него и задолженность по лицевому счету Б., всего более 10 тысяч рублей.

Ситуация заставила А. вновь обратиться к Уполномоченному с жалобой на неправомерные, по его мнению, действия ООО «Морозко».

В ходе рассмотрения обращения специалисты аппарата Нижегородского омбудсмента оказали А. необходимую правовую помощь.

В итоге Дзержинский городской суд принял решение в пользу многострадальной семьи и обязал управляющую кампанию произвести перерасчет задолженности, исключив из неё долги Б.. Однако потребовались обращения Уполномоченного к руководителям Государственной жилищной инспекции Нижегородской области и регионального Управления федеральной службы судебных приставов, чтобы принудить управляющую кампанию к исполнению судебного решения и отказаться от незаконных требований к семье А.

Итог этой непростой истории подвел в своем письме к нижегородскому Уполномоченному сам заявитель: *«Уважаемая Надежда Тимофеевна! Большое спасибо Вам и всем Вашим юристам, кто помогал нашей семье. Вы помогли нам вернуть не только единственную квартиру, но и веру в людей и справедливость».*

Таким образом, благодаря активному включению в сложную ситуацию Уполномоченного по правам человека, были защищены жилищные права целой семьи, члены которой стали потерпевшими от недобросовестных риелторов.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Роль регионального Уполномоченного по правам человека в системе межведомственного взаимодействия по предупреждению и разрешению трудовых споров

Статья в бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Несмотря на относительно небольшой объем обращений по вопросам соблюдения трудового законодательства (в Нижегородской области - 5,3% от общего объема обращений), именно Уполномоченный, выполняя свою медиативную функцию, является в регионе той переговорной площадкой, на которой находят компромиссное решение различные стороны трудового конфликта. Для организации данной деятельности Уполномоченным заключены Соглашения о сотрудничестве с Прокуратурой Нижегородской области и Государственной инспекцией труда в Нижегородской области. Деятельность по реализации указанных Соглашений направлена на соблюдение и восстановление нарушенных прав граждан в трудовой сфере.

В последние годы в Нижегородской области выстроена достаточно эффективная система межведомственного взаимодействия по работе с предприятиями - должниками по заработной плате. Тема находится как на постоянном контроле областной прокуратуры, так и на конторе Правительства области.

Характерным показателем межведомственной заинтересованности в защите трудовых прав граждан стал третий открытый форум Нижегородской области «Защита трудовых прав граждан», организованный под эгидой

региональной прокуратуры. При этом прозвучавшее на форуме предложение Уполномоченного о создании независимого фонда для выплаты задолженности по зарплате (некий аналог агентства страхования вкладов) вызвало интерес участников.

Обращения к Уполномоченному по вопросам невыплаты заработной платы, как правило, свидетельствуют о безысходной ситуации, чаще всего о нахождении предприятия в процессе банкротства. На протяжении 2017 и 2018 гг. Уполномоченный во взаимодействии с заинтересованными структурами активно занимался рассмотрением наиболее проблемных вопросов. Среди «болевых точек» Нижегородской области, вызывающих широкий общественный резонанс находятся такие предприятия, как ОАО «РУМО», ПАО «Металлист», ООО «НН СУ-620» и ряд других.

Межведомственная работа по данному направлению приносит положительные результаты: самые большие долги погасили ОАО «РУМО» (предприятие не ведет деятельность), ООО «НН «СУ-620», ПАО «Труд», ПАО «Металлист» (предприятие является банкротом). В целом по региону работодатели за период первого полугодия 2018 года выплатили более 350 млн. рублей задолженности по зарплате.

Таким образом, совместными усилиями в Нижегородской области все-таки удалось значительно сократить имеющуюся задолженность по зарплате. Все субъекты правовой деятельности активно работают по этой теме. Налаженное межведомственное взаимодействие с правоохранительными, контрольно-надзорными органами, организованная система мониторинга в сфере оплаты труда позволяют дать принципиальную оценку фактам невыплаты заработной платы, принять комплекс мер реагирования вплоть до уголовного преследования руководителей и учредителей предприятий.

Предусмотренная законодательством РФ административная и уголовная ответственность за правонарушения в связи с невыплатой заработной платы в достаточной мере мотивирует работодателя соблюдать требования законодательства в этой части.

Вместе с этим, совсем избежать нарушений, связанных с оплатой труда, не удалось.

Так, К. и Ф. обратились к Уполномоченному по вопросу нарушения трудовых прав в части невыплаты заработной платы работникам ООО «НН «СУ-620», занятых при строительстве станции метро «Стрелка» в городе Нижнем Новгороде. По факту нарушения работодателем норм трудового законодательства в части невыплаты заработной платы К. ранее уже обратился в компетентные органы, в том числе в Государственную инспекцию труда в Нижегородской области. Из ответов прокуратуры Канавинского района города Нижнего Новгорода, Государственной инспекции труда в Нижегородской области следует, что в ООО «НН «СУ-620» имеется задолженность по выплате заработной платы и окончательному расчету за май - июль 2018 г. перед заявителем и другими работниками.

В отношении бывших генеральных директоров предприятия возбуждены производства по делу об административных правонарушениях по части 7 статьи 5.27 КоАП РФ. Также в отношении одного из руководителей следственным отделом по Канавинскому району города Нижнего Новгорода СУ СК РФ по Нижегородской области возбуждено уголовное дело по части 2 статьи 145.1 УК РФ. В интересах работников ООО «НН «СУ-620» прокурором направлены заявления о вынесении судебных приказов о взыскании задолженности по заработной плате мировому судье судебного участка №8 Нижегородского судебного района города Нижнего Новгорода.

По информации заявителя по состоянию на конец 2018 г. около 50% заработной платы было выплачено. Компетентными органами продолжается дальнейшая работа для ликвидации задолженности по заработной плате.

По мнению Уполномоченного существуют определенные правовые проблемы, мешающие более полно защищать права работников на своевременную и в полном объеме оплату труда. Так, федеральным законодательством установлено, что при банкротстве предприятия требования по оплате труда и выходным пособиям работающих или работавших граждан удовлетворяются во вторую очередь (статья 134 Федерального закона от 26.10.2002 N 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»).

В первую очередь удовлетворяются требования по текущим платежам, связанным с судебными расходами по делу о банкротстве, выплатой вознаграждения арбитражному управляющему, взысканием задолженности по выплате вознаграждения лицам, исполнявшим обязанности арбитражного управляющего в деле о банкротстве, требования по текущим платежам, связанным с оплатой деятельности лиц, привлечение которых арбитражным управляющим для исполнения возложенных на него обязанностей в деле о банкротстве является обязательным, в том числе с взысканием задолженности по оплате деятельности указанных лиц. С точки зрения защиты прав работников именно такая очередность является весьма дискуссионной, что делает возможным рассматривать законодательные изменения очередности выплаты заработной платы путем повышения ее приоритета в списке.

Организованное взаимодействие Уполномоченного со всеми профильными надзорными ведомствами обусловлено широким спектром тем в сфере трудового права, по которым в адрес государственного правозащитника обращаются заявители. Так, к Уполномоченному от имени коллектива ГБУЗ Нижегородской области «Выксунская центральная районная больница» обратилась С. по вопросу соблюдения норм трудового законодательства в части оплаты труда, организации времени труда и отдыха, отсутствия лекарственных препаратов и медицинских изделий.

По инициативе Уполномоченного Выксунской городской прокуратурой проведена проверка, в ходе которой выявлены нарушения при

начислении в 2017 и 2018 гг. среднему и младшему медицинскому персоналу стимулирующих выплат. По результатам проверки прокурором внесены 3 протеста о внесении изменений в локальные акты. Также в адрес и.о. главного врача ГБУЗ «Выксунская ЦРБ» было внесено предостережение о недопустимости нарушения трудового законодательства, по результатам которого отменен приказ в части переводов работников с должностей регистраторов на должности операторов, с должностей санитарок на должности уборщиц.

В настоящее время защита трудовых прав работников – это комплексная система мер по обеспечению, соблюдению и защите, а также восстановлению нарушенных трудовых прав работников, ответственности работодателей и их представителей за нарушение трудового законодательства. При этом расширение возможностей работника по самостоятельной защите своих интересов не только не освобождает государственный правозащитный механизм, в том числе и институт Уполномоченного по правам человека, от этой деятельности, а наоборот, делает её более актуальной.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

Современные технологии как инструмент разрешения конфликтных ситуаций при защите прав граждан

Статья в сборник научно-практической конференции
Нижегородской академии МВД России

Современные цифровые технологии стали неотъемлемой частью жизни общества, в том числе и в правоохранительной деятельности. В соответствии с п.3 ст.11 Федерального закона «О полиции» органам внутренних дел предоставлена возможность использовать «технические средства, включая средства аудио-, фото- и видеофиксации, при документировании обстоятельств совершения преступлений, административных правонарушений, обстоятельств происшествий, в том числе в общественных местах, а также для фиксирования действий сотрудников полиции, выполняющих возложенные на них обязанности».

Широкое использование в работе полиции современных технических средств фотовидеофиксации стало не только эффективным способом противодействия преступности, но и средством обеспечить при этом соблюдение прав и законных интересов граждан.

В Нижегородской области наиболее показательным примером является функционирование аппаратно-программного комплекса «Безопасный город», предназначенного для повышения уровня защиты прав и свобод граждан от преступных посягательств на улицах и в других общественных местах.

В структуре правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» на территории г.Н.Новгорода в местах массового пребывания граждан

функционирует более 1,5 тыс. камер видеонаблюдения, 204 пульта вызова экстренных служб (ПЭС) и 30 интерактивных панелей «Imotion». Деятельность АПК позволяет правоохранителям эффективнее реагировать на изменяющуюся оперативную обстановку, принимать своевременные решения и на более качественном уровне обеспечивать охрану общественного порядка. За 3 месяца 2019 г. с использованием возможностей АПК «Безопасный город» выявлено 14 преступлений и раскрыто 29 ранее совершенных преступлений.

Еще более наглядно использование современной техники для профилактики аварийности на автомобильном транспорте. По состоянию на начало 2019 г. в регионе функционируют 234 стационарных рубежа контроля средствами автоматической фиксации административных правонарушений, развернутых как на государственных и региональных трассах, так и на улицах областного центра. С использованием системы видеофиксации в 2018 г. выявлено почти 2,5 млн. нарушений правил дорожного движения. В консолидированный бюджет Нижегородской области за нарушение законодательства РФ в области безопасности дорожного движения поступило штрафов на сумму более 1,6 млрд. рублей. Но самое главное, последние пять лет в регионе наблюдается устойчивая тенденция снижения смертности в результате дорожно-транспортных происшествий, поскольку водители ведут себя более ответственно, осознавая неотвратимость наказания.

Очень важно с точки зрения правозащитных институтов, использование фотовидеофиксации противоправных действий позволяет исключить «человеческий» (честнее – коррупционный) фактор в связке «нарушитель – полицейский», что уже опосредованно помогает защищать права, как должностных лиц, так и граждан.

Вместе с тем, необходимо отметить, что любой сбой системы несет репутационные риски и для конкретных должностных лиц, и для самой идеи в целом. Так, в 2019 г. в Нижегородской области проверкой прокуратуры был выявлен факт необоснованного, по мнению надзорного ведомства, уничтожения должностными лицами Центра автоматической фиксации административных правонарушений в области дорожного движения 117 тыс. фотоматериалов. Таким образом, в январе-феврале текущего года почти половина вероятных правонарушителей (46%) избежала установленной ответственности, что нарушает принципы равенства перед законом и неотвратимости наказания.

Ещё более недопустимым является необоснованное привлечение к административной ответственности. В аппарат Уполномоченного поступило обращение Уполномоченного по правам человека в Красноярском крае, действующего в интересах гражданина Р. Суть ситуации заключается в том, что Р. имеет в личном пользовании автомобиль, который значится как транспортное средство, регулярно нарушающее ПДД на территории Нижегородской области и ряда соседних регионов. При этом ни сам

заявитель, ни его автомобиль пределов Красноярского края не покидали. К сожалению, подобная ситуация касается неопределенного круга лиц (владельцев транспортных средств) и в связи с этим нуждается в полном, всестороннем, объективном изучении и разрешении на федеральном уровне.

Наряду с результативностью функционирования стационарных устройств фиксации обстановки, мировой опыт отмечает высокую эффективность видеодокументирования повседневной деятельности сотрудников правоохранительных ведомств. Так, в средствах массовой информации опубликованы результаты исследований института криминологии Кембриджского университета, показавшие, что внедрение практики видеозаписи работы полицейских значительно уменьшает число жалоб на сотрудников органов правопорядка.

В исследовании, которое проводилось в течение года, были задействованы в общей сложности 2 тыс. сотрудников 6 подразделений полиции, которые отработали почти 1,5 млн. часов с носимыми видеорегистраторами. При этом экспериментаторы произвольно определяли, кому из полицейских необходимо использовать видеорегистратор на том или ином дежурстве. Ожидаемо, что количество жалоб на действия полицейских снизилось - со 1539 за предшествующий год до 113 в год эксперимента.

Помимо весьма существенного снижения (на 93%) жалоб, был отмечен и еще один воспитательный эффект - даже полицейские, которые какое-то время видеорегистратор носили, а потом переставали это делать, продолжали вести себя максимально корректно. Сами исследователи назвали этот эффект «заразной ответственностью». По их мнению, камера «перевоспитывает» полицейского и «заражает» его «правильным поведением», приучает думать и реагировать иначе. Самое ценное, что этот эффект сохраняется даже после того, как сотрудник выходит на службу без камеры.

В настоящее время, по информации ГУ МВД России по Нижегородской области, в повседневной деятельности наружных нарядов патрульно-постовой службы полиции и дорожно-патрульной службы ГИБДД достаточно широко используются как автомобильные, так и носимые видеорегистраторы. Использование имеющейся системы видеорегистрации позволяет осуществлять:

- регистрацию и сохранение данных (аудио и видеофиксации) об обстановке внутри и снаружи служебных автомобилей полиции, действий нарядов в ходе несения службы в любое время суток, при любых метеорологических условиях, а также в широких диапазонах температур окружающей среды (как правило хранение информации (данных) обеспечивается на срок не менее 30 суток);
- обработку данных (аудио и видеoinформации) с использованием специального программного обеспечения для решения задач анализа действий нарядов в процессе несения ими службы по различным параметрам;

- формирование архивов данных о порядке несения службы нарядами полиции.

Патрульные автомобили ДПС ГИБДД на 100% оснащены системой видеофиксации. В результате за 3 месяца 2019 г. от сотрудников этой службы поступило 128 уведомлений о фактах обращения к ним с целью склонения к совершению коррупционных правонарушений, из которых 93 материала зарегистрированы в Книге учета сообщений о происшествиях, в 28 случаях возбуждены уголовные дела по ст. 291.1 УК РФ, в остальных случаях проводятся проверки либо были вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела.

Из примеров: 03.04.2019 в г. Городец Нижегородской области задержана гражданка, которая предложила взятку в размере 5000 рублей за положительный результат при сдаче квалификационного экзамена - предложение было сделано в учебной автомашине в присутствии инструктора с работающим видеорегистратором. В настоящее время по данному факту возбуждено уголовное дело.

Но пока использование видеорегистратора является правом, а не обязанностью сотрудника. В результате в практике Уполномоченного есть факты обращений граждан Т. и М. на действия должностных лиц Госавтоинспекции и министерства здравоохранения при привлечении заявителей к ответственности за нарушения, связанные с управлением транспортом в состоянии опьянения. В нарушение региональных нормативных актов к материалам не приобщены видеозаписи, что позволяет гражданам обжаловать принятые решения. Полагаю целесообразным закрепить законодательно требования по видеофиксации действий сотрудников в тех случаях, когда КоАП РФ предполагает наказания, связанные с лишением права управления транспортными средствами.

Применение автомобильных и носимых видеорегистраторов не ограничивается только при надзоре за дорожным движением. Так, 26.01.2019 при отработке сообщения о правонарушении на территории Московского района г. Н. Новгорода, гражданин применил насилие, не опасное для жизни или здоровья, в отношении представителя власти (сотрудника патрульно-постовой службы). Неправомерные действия гражданина зафиксированы на видеорегистратор. Возбуждено уголовное дело по ст. 318 УК РФ.

02.02.2019 на станции метро «Буревестник» сотрудником полиции задержан гражданин, который находился в состоянии опьянения. В процессе разбирательства по правонарушению гражданин предложил сотруднику полиции взятку в размере 500 рублей за не составление протокола об административном правонарушении. Неправомерные действия гражданина зафиксированы на видеорегистратор. В настоящее время по данному факту возбуждено уголовное дело по ст. 291 УК РФ.

Вместе с тем, оснащенность населения «бытовыми» средствами видеофиксации позволяет и гражданам с их помощью эффективно защищать свои права. Так, в 2019 г. к Уполномоченному обращались гражданин Т.,

семья Ф., которые обвиняли сотрудников полиции в превышении полномочий. При этом заявители сопровождали обращения подтверждающими фото и видеоматериалами. В настоящее время уполномоченными органами (ГУ МВД, Следственный комитет) дается правовая оценка действиям полиции, в том числе изучаются и представленные видеоматериалы.

Краткий анализ практики использования современных средств фотовидеофиксации позволяет сделать вывод о том, что регулярное использование носимых видеорегистраторов полицейскими способно решить сразу две задачи. С одной стороны, сам сотрудник, работая «в объективе», будет при общении с гражданами четче придерживаться требований законодательства и ведомственных регламентов, не будет превышать своих полномочий. С другой стороны, и граждане, зная, что их действия фиксируются, будут вести себя адекватно и законопослушно.

Следовательно, законодательное закрепление и расширение практики применения носимых видеорегистраторов сотрудниками полиции с одновременным широким информированием населения об этом способны положительно повлиять на ситуацию, связанную с защитой прав всех участников конфликтных ситуаций, как граждан, так и сотрудников органов внутренних дел.

Для Уполномоченного защита прав граждан, независимо от их профессии и вида деятельности, является приоритетным направлением работы. В Нижегородской области к Уполномоченному ежегодно поступает около 3,5 тысяч обращений. В общем массиве число жалоб на нарушения прав граждан сотрудниками органов внутренних дел невелико. Однако подобные обращения рассматриваются с особой тщательностью, поскольку должностное лицо ОВД, наделенное властными полномочиями, зачастую в глазах граждан рассматривается как представитель закона и государства. Поэтому сотрудники полиции осуществляют не только профессиональные функции, но и формируют в глазах общества образцы законопослушного поведения. А Уполномоченный, как элемент государственного правозащитного механизма, обязан при рассмотрении жалоб граждан на полицейских быть максимально объективным. Безусловно, наличие полученных с помощью современных технологий видеоматериалов помогает более четко определять позиции защиты прав участников конфликтных ситуаций.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4

Координирующая роль Уполномоченного в рамках реализации социально-гуманитарных проектов, направленных на ресоциализацию осужденных

Статья в бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

В современном российском уголовном и уголовно-исполнительном законодательстве наказание является не просто возмездием за совершенное преступление, а несет в себе определенные цели, основной из которых является исправление лица, совершившего противоправное деяние. Исправление очень тесно связано с ресоциализацией осужденного – его сознательным возвращением к самостоятельной общепринятой социально-нормативной жизни среди законопослушных граждан, интеграцией бывшего преступника в систему представлений о ценностях, существующих в обществе.

Ресоциализация осужденных – это длительный процесс, который затрагивает комплекс мероприятий, связанных с процессами воспитания, образования, здравоохранения и требует единой идеологии, комплексных и согласованных действий всех заинтересованных структур. Основной ее целью является сокращение рецидива преступлений, совершенных лицами, отбывшими наказание в виде лишения свободы. Достижение этой цели осуществляется за счет повышения эффективности социальной и психологической работы в местах лишения свободы, проведения мероприятий для последующей адаптации в обществе освободившихся осужденных, том числе с участием институтов гражданского общества, а также содействие в устройстве судьбы освобождающихся осужденных.

С точки зрения основных функций государственного правозащитного института, каковым является Уполномоченный по правам человека, одним из перспективных направлений в деятельности по ресоциализации осужденных является поддержка инициатив общественных правозащитных организаций, осуществляющих тематические социальные проекты, в рамках которых создаются дополнительные стимулы к законопослушному поведению осужденных. Подобные проекты, осуществляемые при организующей и координирующей роли Уполномоченного, позволяют решать в комплексе задачи, стоящие перед институтом омбудсмена – и правозащиту, и правотворчество, и посредничество, и, конечно же, правовое просвещение.

При планировании таких проектов первоочередное значение имеет медиативная функция Уполномоченного, исполняя которую омбудсмен выступает своеобразным посредником в диалоге «государство – гражданин». На этом этапе очень важно подобрать инициативных и компетентных партнеров среди действующих в регионе общественных организаций, оказать им содействие в определении общественно-значимых целей мероприятий и в разработке механизмов их достижения.

Кроме того, именно Уполномоченному возможно наиболее эффективно организовывать конструктивное взаимодействие институтов гражданского общества с органами исполнительной власти и территориальными подразделениями федеральных ведомств. С учетом этого можно рассчитывать на то, что разработанный проект будет иметь выраженный правозащитный характер и полагаться на его эффективность при реализации.

Примером такой работы является сотрудничество Уполномоченного по правам человека в Нижегородской области и Нижегородского социального фонда «Право на жизнь» (далее - Фонд) по осуществлению мероприятий социальных проектов «МАТЕРИНСТВО +» и «Моделируем будущее!», направленных на ресоциализацию и консультирование женщин, отбывающих наказание в местах лишения свободы, охрану их прав и свобод. Можно сразу отметить, что само существование проектов стало возможным только благодаря взаимодействию Уполномоченного с региональным ГУФСИН, что способствовало заключению трехсторонних Соглашений и получению поддержки сотрудников исправительных учреждений (далее - ИУ).

Особую ценность взаимодействию придает тот факт, что оба проекта получили поддержку фонда Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества. В современных условиях участие в грантовых проектах позволяет значительно повысить уровень ресурсного обеспечения правозащитной деятельности НКО и расширить круг её участников.

Первым удачным опытом стал проект «МАТЕРИНСТВО +», который был реализован Нижегородским Уполномоченным и Фондом в течение 2018 и 2019 гг. Проект создавал условия для социальной адаптации женщин-матерей, находящихся в условиях лишения свободы, а также простимулировал женщин к ответственному и позитивному материнству.

Целевой аудиторией проекта стали осужденные женщины ИК-2, ИК-18, СИЗО № 1, СИЗО № 2 и СИЗО № 3 ГУФСИН России по Нижегородской области.

В рамках проекта проведен мониторинг условий содержания женщин в местах лишения свободы и консультирование осужденных женщин по вопросам законодательства в сфере защиты прав матери и ребёнка. Организованы мероприятия по популяризации семейных ценностей, ответственного родительства и позитивного материнства среди осужденных женщин, отбывающих наказание в исправительных учреждениях Нижегородской области.

С участием сотрудников аппарата Уполномоченного по правам человека в Нижегородской области организовано 25 выездов в исправительные учреждения ГУФСИН России по Нижегородской области, связанных с мониторингом соблюдения прав женщин, в том числе на охрану материнства и детства в условиях лишения свободы. В ходе выездов оказаны юридические консультации 250 осужденным женщинам, отбывающим наказание в местах лишения свободы на территории Нижегородской области.

При активном участии команды проекта был выигран суд в защиту права осужденной женщины со статусом сироты на получение жилья. На момент окончания проекта стало известно, что администрация района готова выдать ключи от квартиры, где и будет проживать уже вышедшая на свободу женщина.

Проведены интерактивные лекции «Правового Всеобуча» для участников проекта из числа сотрудников и осужденных женщин ФКУ ИК-2 и ИК-18 ГУФСИН России по Нижегородской области. Перед осужденными выступали сотрудники Уполномоченного и председатель ОНК Нижегородской области. По итогам работы «Правового Всеобуча» были изданы информационные памятки, которые переданы в библиотеки исправительных учреждений ГУФСИН России по Нижегородской области. Кроме того, поскольку тематика памяток охватывала широкий круг правовых вопросов, то часть тиража была передана муниципальным общественным помощникам Уполномоченного для использования в работе.

При планировании мероприятий проекта Уполномоченный учитывал, что положение освобождаемых осложняется тем, что в период изоляции от общества у них снижается, а у многих и вовсе теряется способность к самостоятельности и инициативности. Поэтому помимо достаточно традиционных форм работы разработчиками проекта применялись и авторские новации, позволяющие развивать способности осужденных. Так, для осужденных женщин-мам была организована обучающая программа «Мамина школа». В рамках работы «Маминой школы» прошли занятия экспресс – курсов «Здоровый малыш – счастливая мама», «Полезные привычки-опора семьи», «Игра-дело серьезное!», «Секреты сотворчества». Итогом «Маминой школы» стала организация и проведение силами осужденных женщин детских праздников для малышей Дома ребенка.

По итогам работы «Маминой Школы» и на основе проведенного творческого конкурса был создан сборник «Игры и забавы для самых лучших девочек и мальчиков». В сборник вошли новые считалочки, конкурсы, а также игры, которые запомнились и полюбились авторам еще в детстве, а сейчас нашли свое новое звучание, были «переформатированы» в духе современности. В создании сборника принимали участие женщины ФКУ ИК-2 и ИК-18 ГУФСИН России по Нижегородской области, а также представители культурного сообщества города Нижнего Новгорода и Нижегородской области. Сборник «Игры и забавы для самых лучших девочек и мальчиков», издан и распространен среди женщин-победительниц творческого конкурса, а также передан в Дом ребенка при ФКУ ИК-2 и библиотеки исправительных учреждений.

Важным итоговым событием для осужденных женщин ИК-2 стало проведение творческого конкурса «Самая лучшая Мама!», полноценными участницами которого стали, пожалуй, все, кто находился 24 ноября 2019 г. в этом исправительном учреждении. Очень хочется верить, что для многих

осужденных женщин конкурс станет отправной точкой на пути к себе, к своей женской и материнской сути.

Роль Уполномоченного заключалась в привлечении к реализации проектов большого количества иных участников, что позволило расширить проекты за пределы заявленных задач. Например, традиционными партнерами Уполномоченного являются Нижегородская Епархия, НРОО «Нижегородский Совет Женщин», НРОО «Нижегородский Женский Кризисный Центр», областная палата адвокатов и нотариальная палата. В рамках реализации проекта «МАТЕРИНСТВО +» Уполномоченному удалось с их помощью организовать проведение в учреждениях ГУФСИН России по Нижегородской области благотворительных акций на регулярной основе.

В ходе Дня правовой помощи детям, который традиционно отмечается в России 20 ноября, в 2018 и 2019 году Уполномоченным при участии Главного управления министерства юстиции России в Нижегородской области были организованы масштабные мероприятия в ИК-2. Правовое консультирование отбывающим наказание женщинам оказали многие специалисты, работающие в различных организациях и ведомствах. Это адвокаты, нотариусы, эксперты НРО ООО «Ассоциация юристов России», представители ГУ ЗАГС Нижегородской области, УФССП по Нижегородской области и, конечно же, специалисты аппарата Уполномоченного по правам человека в Нижегородской области. Благотворительную помощь – игрушки, книги, развивающие игры, предметы личной гигиены передали региональная общественная организация «Нижегородский Совет Женщин» и Нижегородская Епархия. Специалисты отдела по взаимодействию с медицинскими и социальными учреждениями Нижегородской Епархии и НРОО «Нижегородский женский кризисный центр» провели психологическое консультирование.

Положительный опыт реализации проекта позволил Уполномоченному и Фонду продолжить взаимодействие в 2019-2020 гг. в проекте «Моделируем будущее!». Проект направлен на защиту прав женщин, отбывающих наказания в местах лишения свободы, на качественное медицинское обслуживание.

Реализация проекта предполагает проведение мониторинга санитарно-гигиенических условий содержания женщин отбывающих наказание в ИУ ГУФСИН Нижегородской области, правовое консультирование в сфере охраны здоровья и государственных гарантий на бесплатную медицинскую помощь, совместную разъяснительную работу, направленную на поддержку ценностного отношения осужденных к своему здоровью.

В ИК-2 и ИК-18 ГУФСИН России по Нижегородской области создаются пилотные «Центры здоровья». В организации их работы принимают участие специалисты из числа медиков и психологов, тренеров фитнес-тренеров. Для работы «Центров здоровья» будут закуплены тонометры, весы, спортивный инвентарь (скакалки, эспандер, мячи и т.д.).

В рамках работы «Центров здоровья» для осужденных женщин ИК-2 и ИК-18 будут проведены интерактивные просветительские лекции с участием профессионалов. Осужденные женщины проведут ряд оздоровительных мероприятий с малышами Дома ребёнка, активные участники проекта примут участие в смотре-конкурсе «На подзарядку, становись!».

В качестве популяризации физкультуры и спорта запланированы мастер-классы, показательные выступления и тренировки фитнес-тренеров. Для осужденных женщин, вставших на путь отказа от курения, в качестве мер поощрения будут организованы консультативные приемы «узких» специалистов (флеболога, диетолога, маммолога, и.т.д.).

Для осужденных отряда социально-психологической реабилитации ИК-2, имеющих алкогольную и наркотическую зависимость, проводятся психологические тренинги. Осужденные женщины примут участие в работе по созданию «Библиотечки здоровья».

Смыслом продолжения совместной деятельности Уполномоченного с представителями институтов гражданского общества по ресоциализации является защита прав и законных интересов осужденных, сокращение рецидива преступлений, совершенных лицами, отбывшими наказание в виде лишения свободы. Одновременно с этим, стоит отметить, что усилия Уполномоченного были бы менее результативными, если бы не поддерживались активными и небезразличными к чужим бедам гражданам, являющихся лидерами некоммерческих организаций, такими как Марина Голубь (Нижегородский социальный фонда «Право на жизнь»), Наталья Маркина (НРОО «Нижегородский Совет Женщин»), Елена Сафронова (Нижегородский фонд помощи детям-сиротам), Анастасия Ермолаева (НРОО «Женский Кризисный центр»), Мария Дугина (Центр помощи семье и детям «Ярослава») и многих других.

Высокая оценка деятельности нижегородских активистов была дана Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации Т.Н.Москальковой, наградившей в 2019 г. медалью «Спешите делать добро» представителя Нижегородской области Нину Макаровну Белоус, многолетнего члена общественной наблюдательной комиссии Нижегородской области, преподавателя Нижегородского гуманитарно-технического коллежа. В период с 2010 г. по 2019 г. она являлась членом ОНК Нижегородской области, за период служения в ОНК ежегодно проводила более 50 посещений мест лишения свободы. работу по ресоциализации осужденных, повышению их культурного уровня. В настоящее время Н.М. Белоус является председателем попечительского совета ИК-2 и продолжает содействовать осужденным в получении образования, укреплении полезных социальных связей и оказывает помощь в трудоустройстве после освобождения. За последние три года при ее содействии работу нашли более 500 человек.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5**Ссылки на видеорепортажи о деятельности Уполномоченного
по правам человека в Нижегородской области в 2019 году**

<https://youtu.be/PbXvctx5xaI> - обучающие занятия с общественными помощниками Уполномоченных



<https://youtu.be/w6YANA7WvBI> - визит в мастерскую по изготовлению высокотехнологичных протезов



<https://youtu.be/r74GTyfeU94> - «трудный адрес» в г. Нижнем Новгороде



<https://youtu.be/5e8thRG81ks> - открытие мобильного офиса правового просвещения в г. Арзамасе в режиме видеоконференции



<https://youtu.be/C7F3bN9ApyE> - круглый стол по тематике преступлений



<https://youtu.be/w13hKO4VUls> - акция по безопасности дорожного движения



<https://youtu.be/YI-wT7zizdE> - обучающие занятия для пенсионеров по профилактике мошенничества «Социальный театр»



<https://youtu.be/8s2fOyF5V3U> - «трудный адрес» в г. Богородске



<https://youtu.be/6HLt8SBAsvU> - визит Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Т.Н.Москальковой в г. Н. Новгород



<https://youtu.be/z82AB0vEP3Y> - встреча Уполномоченного по правам человека Т.Н.Москальковой с Губернатором Нижегородской области Г.С.Никитиным



https://youtu.be/ViIwPv_5d6s - проблемы парковок для людей с инвалидностью



<https://youtu.be/rUFogOyOGAI> - поддержка проекта НРОО «Инватур» в деятельности по социальной адаптации людей с инвалидностью



<https://youtu.be/mCK94nJvazI> - изучение пешеходной доступности объектов притяжения для слабовидящих



<https://youtu.be/zpcQE497PEQ> - реализация совместного с НРОО «Ассоциация юристов России» социального проекта «Муниципальный правомобиль»



<https://youtu.be/Fp8aMTLfPUs> - круглый стол в Общественной палате Нижегородской области по теме доступной среды для маломобильных граждан



<https://youtu.be/XVNqdEaaO3g> - мониторинг доступности Нижегородского Кремля для маломобильных граждан, организованный в рамках социального проекта «Доступное гостеприимство» НРОО Инватур



<https://youtu.be/b4KxIpV07Ws> - занятия в «Школе правых знаний» в доме отдыха для ветеранов «Зеленый город».



<https://youtu.be/oTDN4xxgLdY> - «Школа правых знаний» совместно с ГУ МВД России по Нижегородской области



<https://youtu.be/0EP8hVoFS-A> - обеспечение прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей



<https://youtu.be/zw30nNDarRY-> совместный прием граждан с мэром г.Арзамаса



<https://youtu.be/elqHoOZ95zE> - реализация социального проекта правозащитной тематики «Развитие общественно-государственного партнерства как эффективного инструмента правовой поддержки и просвещения малоимущих и социально незащищенных граждан Нижегородской области»



https://youtu.be/k8xq0_E0NII - день правовой помощи детям



<https://youtu.be/kgAvQEsZ6q4> - конференция Общественной палаты Нижегородской области по теме "Формирование доступной среды в Нижегородской области"



<https://youtu.be/Oh2vq4lqwFo> - конференция «Перспективы развития общественных механизмов защиты прав и законных интересов жителей Нижегородской области»



<https://youtu.be/hVQ4CsbzP3E> - Нижегородские Уполномоченные подвели итоги масштабного правозащитного проекта



<https://youtu.be/EPg89td1vyo> - старт нижегородского регионального этапа всероссийского образовательного проекта «Единый урок права человека»



<https://youtu.be/0i3cJiQJl74> - всероссийская образовательная акция «Единый урок прав человека»



ПРИЛОЖЕНИЕ 6

Жители Нижегородской области благодарят за правовую помощь в решении трудных жизненных ситуаций

Уважаемый Глеб Сергеевич! В Вашем окружении работают люди, с которыми жизнь меня и нашу семью семья столкнула в тесное сотрудничество. Отдельную благодарность хотелось бы отдать чудесной женщине: обаятельной, доброжелательной, честной, с теплой душой и чистой совестью, огромным открытым сердцем, с сочувствием к чужим болям. Она старается всем помочь и понять. Эта женщина – Надежда Тимофеевна Отделкина. Моя дочь имеет на иждивении ребенка-инвалида и так получилось, что почти 9 лет мы вынуждены были судиться за обеспечение нас жильем. Благодаря Уполномоченному закончилась наша судебная «сага» и наступил покой, больной ребенок обрел крышу над головой

и возможность к реабилитации. Если только такие люди будут в Вашем окружении, то Вы, уважаемый Глеб Сергеевич, горы свернете.

Уважаемая редакция газеты «Ленинская смена», здравствуйте! Хочу выразить слова глубокой благодарности Уполномоченному по правам человека в Нижегородской области Надежде Тимофеевне Отделкиной. Под руководством Надежды Тимофеевны работают высококвалифицированные специалисты: заместитель Елена Владимировна Барышникова и юрист Наталья Михайловна Колчина. Только благодаря их участию в моей квартире было восстановлено газоснабжение, которое отсутствовало 3 месяца. Безупречное, честное, добросовестное отношение к работе специалистов Уполномоченного помогло мне не раз. В 2012 году с помощью них мне удалось добиться исполнения решения Советского районного суда о замене вентиляционного короба в моей квартире «Домоуправляющей компанией Советского района» г. Н.Новгорода. Вот и в настоящий момент, в борьбе за восстановление газоснабжения в своей квартире, я в который раз убедилась, что никто не сравнится в работе со специалистами аппарата Уполномоченного. Пусть у них хватит сил и здоровья и в дальнейшем для решения жизненно-важных вопросов в защите прав граждан Нижегородской области.

Благодарю от всей души Вашу организацию за помощь в разрешении моего вопроса о назначении пенсии по случаю потери кормильца по линии Министерства обороны. Доказать свое право в одиночку на данную пенсию мне не удавалось в течение трех лет. Обратившись в организацию по защите прав человека, меня внимательно выслушали и углубились в суть вопроса. Благодаря профессиональной работе Владимира Аркадьевича Окмянского, мне было восстановлено право на получение пенсии. Отдельное спасибо Елене Владимировне Барышниковой и всем сотрудникам «Уполномоченного по правам человека» за их такой нелегкий труд. Спасибо за то, что вы остаетесь неравнодушными к проблемам людей.

Уважаемая Надежда Тимофеевна! Наша семья выражает Вам и Вашим сотрудникам благодарность за помощь моему папе. Он уже пожилой человек и очень переживал, что при расчете пенсии не включен его льготный стаж за работу на буровых в Туркмении еще при СССР. Даже когда он обратился к Вам, мы не верили в справедливость, потому что до этого много лет никто не мог ему помочь. То, что Вам удалось найти документы – настоящее чудо. Папа плакал от радости. Для него было очень важным, что его тяжелый труд не пропал. Спасибо всем, кто помогал и еще, если можно, поблагодарите Ваших коллег из Туркмении.

Мы люди простые, нам сложно самим разбираться в ситуации, куда попала наша сестра, поэтому обратились к Уполномоченному по правам

человека. Нас направили к грамотному специалисту. Во время консультации я получила содержательный ответ на все свои вопросы. Выражаем огромную благодарность за проявленную внимательность, деликатность при обсуждении специфичных вопросов, касаемых состояния здоровья моей сестры, за конкретные предложения и пути решения наших проблем. Спасибо Вам, Надежда Тимофеевна, и Вашим сотрудникам от нашей семьи, дай Бог здоровья и низкий Вам поклон. Удачи в дальнейшей работе и всех благ.

Я 15 лет назад начал делать гражданство Российской Федерации и было очень много проблем таких, что все встало и ничего не получалось. Я не знал, что делать, пока не узнал, что в Нижнем Новгороде есть аппарат Уполномоченного по правам человека, где я познакомился с Окмянским Владимиром Аркадьевичем, который мне очень сильно помог, и я получил гражданство. Спасибо ему большое! Побольше бы таких людей. Еще раз спасибо!

Уважаемая Надежда Тимофеевна, в очередной раз убедилась, что для сотрудников Уполномоченного по правам человека чужой беды не бывает. Вы знаете, я никогда не обращалась за помощью лично для себя. Вот и сейчас просила посодействовать многодетной маме, оказавшейся с пятью чудесными ребятишками в непростой ситуации. Елена Барышникова и Татьяна Куранова сопровождали эту семью на всех этапах решения проблем – устройство детей в садик и ясли, выход на работу мамы, и о никто бы не поверил.... получение квартиры от администрации города!!! Вот это настоящая помощь! Так держать! Не расслабляйтесь!

Спасибо Уполномоченному по правам человека в Нижегородской области за то, что помогли, когда хозяин сократил меня с работы, хотя я была в положении. Заступиться за меня было некому, но после жалобы к Уполномоченному со мной поступили по закону – восстановили на работе и оформили больничный. Хочу сказать, что простому человеку очень важно знать, что их права защищают грамотные и честные юристы. И еще – теперь я верю в защиту от государства!



Уполномоченный по правам человека в Нижегородской области
Надежда Тимофеевна Отделкина

Адрес: Кремль, корпус 2, оф. 25, г. Нижний Новгород, 603082

Телефон/факс: 8 (831) 411 87 81

Электронная почта: ombudsman-nnov@yandex.ru.

Интернет-сайт: upchnn.ru