

**Уполномоченный по правам человека  
в Оренбургской области**

**ЕЖЕГОДНЫЙ ДОКЛАД  
«О соблюдении прав человека в Оренбургской области  
и деятельности Уполномоченного по правам человека  
в Оренбургской области в 2014 году»**

**Оренбург 2015**

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Введение</b>	<b>3</b>
<b>Общая характеристика поступивших обращений</b>	<b>4</b>
<b>Соблюдение прав граждан в сфере социального обеспечения</b>	<b>5</b>
Меры социальной поддержки и социального обслуживания	
Пенсионное обеспечение	
Помощь людям без определенного места жительства	
Права инвалидов	
Земля для многодетных семей и инвалидов	
<b>Соблюдение жилищных прав граждан</b>	<b>22</b>
Улучшение жилищных условий	
Проблемы, связанные с проживанием в аварийном жилищном фонде	
Право на качественные услуги жилищно-коммунального хозяйства	
<b>Соблюдение и реализация трудовых прав граждан</b>	<b>33</b>
Заработка плата отдельных категорий работников и задолженность	
<b>Соблюдение прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь</b>	<b>46</b>
Скорая медицинская помощь	
Оказание платных медицинских услуг	
Обращения граждан по вопросам получения медицинской помощи	
Проверки медучреждений	
Дефицит медицинских кадров и предпринимаемые меры	
<b>Соблюдение права на свободу передвижения, выбор места жительства и гражданство</b>	<b>57</b>
Мероприятия по приему, размещению и обустройству граждан Украины	
Мониторинг информации о мерах поддержки, проблемах и поступивших обращениях	
Посещение пунктов временного размещения	
Посещение семей переселенцев	
<b>Право на защиту от преступных посягательств</b>	<b>71</b>
<b>Право на судебную защиту</b>	<b>78</b>
Ситуация с исполнением решений судов общей юрисдикции, вынесенных в пользу граждан	
<b>Соблюдение прав граждан в учреждениях органов внутренних дел</b>	<b>86</b>
<b>Соблюдение прав граждан в пенитенциарных учреждениях</b>	<b>89</b>
Освобождение больных осужденных из мест лишения свободы	
Освобождение иностранных граждан и лиц без гражданства	
Вопросы паспортизации осужденных	
Вопросы условно-досрочного освобождения и замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания	
Организация труда осужденных	
Это интересно узнать	
<b>Правовое просвещение и взаимодействие со СМИ</b>	<b>108</b>
<b>Заключение, рекомендации</b>	<b>112</b>
<b>Приложения</b>	<b>119</b>

## Введение

Способность государства обеспечивать соблюдение прав человека реализуется различными государственными и негосударственными структурами, каждая из которых обладает определенным объемом правовых возможностей. В данной системе Уполномоченный по правам человека занимает уникальное место, так как выполняет роль связующего звена между государством и обществом.

В последнее время заметно повысилась активность граждан и их интерес к теме социальной справедливости, значительно возросла актуальность правозащитной тематики. Подтверждение тому – содержание обращений оренбуржцев к Уполномоченному. Сегодня ситуацию с обеспечением прав человека отличают такие факторы, как увеличение внимания населения к результативности работы органов власти, возложение надежд, оказание дополнительного доверия власти со стороны граждан.

В четвертом ежегодном докладе, подготовленном в соответствии со статьей 12 Закона Оренбургской области «Об Уполномоченном по правам человека в Оренбургской области», изложены проблемы несовпадения ожиданий и интересов граждан с результатами работы органов государственной власти и органов местного самоуправления, приведены наиболее типичные ситуации, свидетельствующие о нарушениях прав граждан.

Целью доклада является объективное изложение выявленных проблем, характеризующих уровень реализации человеком своих прав, информирование о деятельности Уполномоченного по правам человека в 2014 году, а также доведение до общего сведения предложений и рекомендаций, направленных на улучшение выполнения государственной функции по защите прав и свобод человека и гражданина на территории Оренбургской области.

При подготовке доклада использовались официальные данные, предоставленные органами государственной власти, местного самоуправления и общественными объединениями. Важнейшим источником информации для доклада стали сведения, полученные в ходе рассмотрения жалоб и обращений, осуществления проверочных мероприятий, проведения личного приема, выездов в районы области, посещения организаций и учреждений, а также из средств массовой информации.

Уполномоченный выражает благодарность руководителям всех органов власти и местного самоуправления, общественных организаций, своевременно предоставившим информацию о соблюдении прав жителей региона, а также выражает надежду на то, что публичное освещение в докладе выявленных проблем станет достаточным основанием для адекватного реагирования органов публичной власти и приведения осуществления властных полномочий на должный уровень в соответствии с общепризнанными стандартами.

Впереди, как отметил Президент Российской Федерации В.В.Путин в послании Федеральному Собранию 4 декабря 2014 года, время сложное, напряженное, и многое зависит от каждого из нас на своем рабочем месте. Необходимы дополнительные усилия со стороны государственных и муниципальных органов для того, чтобы оправдать кредит доверия населения.

## **Общая характеристика поступивших обращений**

В 2014 году в адрес Уполномоченного поступило 1 430 обращений, что на 168 больше, чем в 2013 году. Из поступивших обращений – 627 письменных, 403 – устных, принятых сотрудниками аппарата, и 400 – на личном приеме.

Общее количество обращений вместе с 597, принятыми общественными приемными, составило 2027, что на 92 больше, чем в предыдущем году. С учетом коллективных заявлений обратились 2 444 человека.

Уполномоченный провел 26 личных приемов в г. Оренбурге, 23 выездных приема с охватом значительной части области от городов Бузулука и Бугуруслана, до г. Ясного и п. Светлый, а также 4 совместных приема с прокурором области, начальником Управления Министерства внутренних дел и главным судебным приставом. Всего Уполномоченным принято 427 граждан. Таблица выездных приемов – приложение к докладу.

Каждому обратившемуся гражданину разъяснялось законодательство, регулирующее решение вопросов по проблеме заявителя. По возможности оказывалась оперативная помощь: предоставление справочной информации, уточнение ситуации по телефону у должностных лиц, к которым до этого обращался гражданин, и другая поддержка. При выявлении необходимости вмешательства Уполномоченного заявителю давалась рекомендация по подготовке письменной жалобы.

Среди обратившихся граждан большинство составили наименее защищенные **категории населения**: пенсионеры, ветераны и инвалиды (таблица в приложении).

По географии заявления распределились под влиянием территориальной доступности к Уполномоченному: больше всего обращений поступило из областного центра, наиболее населенных городов области, а также из тех территорий, в которых работают общественные приемные: Оренбург – 854, Орск – 237, Бугуруслан и Бугурусланский район – 108, Новотроицк – 106, Бузулук и Бузулукский район – 100 и менее всего из удаленных, малонаселенных районов: Кваркенский, Курманаевский, Матвеевский. Подробная таблица – в приложении.

**По видам органов власти и организаций**, на которые поступали жалобы, обращения распределились следующим образом:

- 46 % обращений связаны с претензиями к федеральным органам;
- 16,8 % жаловались на органы местного самоуправления;
- 5,4 % жалобы на работу органов государственной власти Оренбургской области;
- 2,4 % обжаловались действия (бездействие) управляющих компаний.

Остальные граждане жаловались на юридических лиц – 16,4 %, либо нуждались в юридической консультации – 12,7%.

Основные приоритеты в **тематике обращений** сохранились: жилищные права – 15,2%, право на труд – 6,6%, социальные гарантии – 6,3%. По тематике в приложении к докладу имеется таблица.

На отдельные темы количество возросло: жалобы по вопросам гражданст-

ва, миграции и по исполнению судебных решений. По другим направлениям уменьшилось: соблюдение прав при исполнении уголовных наказаний и проведении доследственных проверок. Сравнительная таблица за три года по видам органов и тематике обращений – в приложении к докладу.

### **Результаты работы по рассмотрению обращений**

По 55% обращений от заявителей, не исчерпавших правовых средств защиты, предоставлена юридическая помощь о формах, методах и возможных вариантах действий по реализации своего права.

Направлено для разрешения в различные инстанции по подведомственности 216 обращений или 34%, из них 184 – с контролем и изложением правовой позиции Уполномоченного. Добиться восстановления нарушенного права заявителя удалось по 11% жалоб. Наиболее характерные, интересные примеры будут описаны в разделах доклада.

Приведенная статистика поступивших обращений показывает, с одной стороны, о востребованности населением возможностей Уполномоченного по правам человека, с другой – о необходимости принятия дополнительных мер по увеличению доступности чиновников для общения с населением.

## **Соблюдение прав граждан в сфере социального обеспечения**

### **Меры социальной поддержки и социального обслуживания**

Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р) определила конкретные ориентиры социальной политики государства, это: снижение бедности и уменьшение дифференциации населения по уровню доходов, в том числе повышение эффективности социальной поддержки отдельных групп населения путем усиления адресности региональных программ государственной социальной помощи, совершенствования процедур проверки нуждаемости граждан, внедрения современных социальных технологий оказания помощи; формирование эффективной системы социальной поддержки лиц и семей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Различные социальные выплаты (ежемесячные и единовременные денежные выплаты, компенсации, субсидии, материальная помощь и т.д.) получают более 700 тыс. жителей области.

Объем средств на осуществление социальной поддержки и социального обслуживания населения постоянно растет. В 2014 году финансирование составило 13,2 млрд. руб., что выше уровня 2013 года на 17,9%.

В целях совершенствования программно-целевого принципа региональным министерством социального развития в 2013 году разработаны и утверждены две областные государственные программы: «Социальная поддержка граждан Оренбургской области» на 2014-2020 годы и «Доступная среда» на 2014–2020 годы».

Областной бюджет на 2014 год и плановый период до 2016 года сформирован с учетом утвержденных государственных программ.

В отчетном году на реализацию государственных программ, нацеленных на социальную защиту граждан, министерством выделено в областном бюджете

средств в объеме 12 681,0 млн.руб., исполнено 12 639,5 млн.руб.

По вопросам социального обеспечения в адрес Уполномоченного поступило 90 обращений. В процентном соотношении от общего количества поступивших обращения на данную тему стабильно на протяжении трех лет составляют 6%.

В обращениях наиболее часто ставились вопросы оказания содействия в получении материальной помощи в связи с трудной жизненной ситуацией, о льготах, правильности начисления пенсий и другие. Затрагивались права инвалидов, в том числе по оформлению в дом-интернат, об условиях прохождения медико-социальной экспертизы.

Из наиболее значимых следует выделить жалобы от тех граждан, которым необоснованно не назначались определенные виды пособий или не производились положенные выплаты.

*По электронной почте к Уполномоченному обратилась неработающая жительница г. Оренбурга Д., которой областной Пенсионный фонд отказывал в ежемесячных выплатах по уходу за ребенком-инвалидом. В связи с тем, что данные средства являлись единственным источником существования семьи, вопрос не требовал отлагательств.*

*Изучением действующего законодательства установлено, что в соответствии с Указом Президента РФ от 26.02.2013г. №175 «О ежемесячных выплатах лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами и инвалидами с детства I группы» право на ежемесячную выплату имеют неработающие трудоспособные лица из числа родителей.*

*Проблема начисления пособия, судя по ответу руководителя Фонда, заключалась в том, что заявительница сама ранее являлась получателем пенсии по случаю потери кормильца, и так как она являлась лицом, которому пенсия уже назначалась, этот факт являлся основанием для отказа в назначении ей ежемесячной выплаты по уходу за инвалидом.*

*Отказ в выплатах был неправомерен из-за неправильной трактовки положений и норм законодательства. Уполномоченный направил запрос Управляющему отделением Пенсионного фонда с настоятельной просьбой положительно разрешить ситуацию, при этом изложил свою правовую позицию и устанавливавшие нормы, но получил отказ.*

*После того, как специалист аппарата Уполномоченного по телефону получил консультацию в Министерстве труда и социальной защиты РФ и одобрение позиции, на рабочей встрече с руководством и юристами Фонда удалось достигнуть соглашения об отмене решения об отказе в назначении гражданке Д. ежемесячных выплат по уходу за ребенком-инвалидом, и с 1 февраля 2014 года заявительница стала получать гарантированные средства.*

*Формализм в работе органа, первостепенной задачей которого является помочь гражданам в разрешении возникших социальных вопросов, привел к тому, что после рождения ребенка семья испытывала материальные затруднения и не знала, как из них выбраться. О такой ситуации сообщила Уполномоченному находящаяся в отпуске по уходу за ребенком гражданка Г. из г. Оренбурга, которая не могла получить детское пособие из-за отсутствия у*

*мужа паспорта. Казалось бы ситуация проста – ребенок родился, выплаты государством при его рождении гарантированы, но без недостающего документа получить их было не просто.*

*Уполномоченный не мог не вмешаться в ситуацию и незамедлительно направил письмо областному министру социального развития с просьбой положительного разрешения вопроса и, желательно, в кратчайшие сроки.*

*Согласно представленной информации из Филиала ГКУ Оренбургской области «Центр социальной поддержки населения» в Промышленном районе г. Оренбурга по заявлению Г., написанному по рекомендации Уполномоченного, ей назначено единовременное пособие при рождении ребенка в размере 15803,29 руб. и оно будет выплачено в следующем месяце. Одновременно заявительнице разъяснены сроки, порядок оформления, назначения и выплаты ежемесячного пособия по уходу за ребенком до полутора лет.*

*Взаимодействие Уполномоченного в вопросах защиты прав человека с министерством социального развития успешно продолжалось в отчетном году.*

*Гражданка Д. в заявлении описала ситуацию, при которой она не могла длительное время ожидать разрешения вопроса о получении направления на бесплатное лечение недавно родившейся дочери, которая уже успела получить инвалидность. В связи с тем, что происходило ухудшение здоровья, Д. была вынуждена отвезти дочь в Детскую клиническую больницу г. Санкт-Петербурга, где произведена платная операция. Так как через 3 месяца требовалось проведение повторной операции, заявительница просила Уполномоченного оказать содействие по вопросу возмещения понесенных затрат на лечение, проезд и проживание в другом городе.*

*На просьбу Уполномоченного о компенсации затрат заявительница областное министерство здравоохранения сообщило, что лечебное учреждение, где была сделана операция, не входит в перечень медицинских организаций, оказывающих высокотехнологичную медицинскую помощь за счет средств бюджетных ассигнований.*

*Последующее письмо в министерство соцразвития с той же просьбой не осталось без должного внимания - Д. получила материальную помощь, так необходимую ей для продолжения лечения ребенка. Кроме того, в связи с предстоящим повторным курсом лечения ребенка в Ленинградском областном государственном учреждении здравоохранения «Детская клиническая больница» заявительнице разъяснено, что она может обратиться в отдел социальной защиты населения по месту жительства по вопросу предоставления авиабилетов в рамках действия акции «Крылья Добра».*

*Начиная с первых месяцев работы Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области – в августе 2011 года инициативная группа пожилых жителей г. Орска просила о содействии в принятии областного **Закона о «детях войны»**. Постановка вопроса о социальной поддержке детей войны была не только справедливой, но и полностью соответствовала конституционным принципам нашего государства.*

*На протяжении нескольких лет вопрос о предоставлении государственных мер социальной поддержки данной категории граждан неоднократно*

поднимался как на федеральном, так и на региональном уровнях, однако законодатели не торопились с принятием нормативного акта.

В марте 2014 года при очередном рассмотрении законопроекта Уполномоченный обратился к Губернатору области с письмом в поддержку принятия Закона, чтобы в канун 70-летия Победы в Великой Отечественной войне «дети войны» реально смогли ощутить внимание со стороны государства.

22 октября 2014 года Законодательное Собрание области принял закон «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих в Оренбургской области», предусматривающий ежемесячную денежную выплату в размере 300 рублей и оплату в размере 50% стоимости лекарственных препаратов, приобретаемых по рецептам врачей, гражданам, которым на момент окончания Второй мировой войны (2 сентября 1945 года) не исполнилось 18 лет. С 1 января 2015 года Закон вступил в силу.

В ежегодном докладе Уполномоченного за 2013 год освещались многочисленные серьезные нарушения, выявленные в ходе проверок учреждений социального обслуживания – **ГБУ СО «Бузулукский дом-интернат для престарелых и инвалидов»** (г. Бузулук) и **ГБУ СО «Геронтологический центр Долголетие»** (г. Оренбург).

Согласно информации министерства социального развития, в истекшем году проделана определенная работа по устраниению нарушений соблюдения прав находящихся в указанных учреждениях граждан.

Так, в Бузулукском доме-интернате увеличили норматив жилой площади для проживающих, сократив служебные помещения; произвели капитальный и текущий ремонт некоторых отделений, туалетов и душевых комнат; установили пандусы; закупили новую мебель, медицинское оборудование. На установленных информационных стенах можно ознакомиться с правами недееспособных граждан, возможностями их реализации, адресами, куда можно обратиться за помощью в случае нарушения прав. Информация о сумме личных денежных средств на счетах недееспособным гражданам теперь бухгалтер доводит ежемесячно в устной и письменной форме.

Заседания комиссии по расходованию личных денежных средств недееспособных граждан стали проводиться 1 раз в месяц. Обеспечение необходимыми товарами и услугами происходит своевременно, в соответствии с заявками.

Личные дела недееспособных проживающих приведены в соответствие с требованиями, дополнены недостающими документами.

Дом-интернат по состоянию на 01.02.2015 укомплектован медицинскими работниками на 72%, что обусловлено большой текучестью кадров.

В «Геронтологическом центре «Долголетие» в главном жилом корпусе произведена замена оконных блоков; необходимый ремонт в ванных и туалетных комнатах проведен, установлены поручни; приобретен специализированный транспорт для перевозки инвалидов-колясочников и немобильных категорий граждан; информация о средствах на личных денежных счетах гражданам доводится ежемесячно; заседания комиссия по расходованию личных денеж-

ных средств недееспособных проживающих стали проводиться: по продуктам – 2 раза в месяц, бытовой химии – 1 раз в месяц, по другим услугам и товарам – при необходимости. Нерабочие инвалидные коляски заменены на новые.

В связи с низкой укомплектованностью медицинскими работниками учреждением регулярно подаются в центры занятости заявки на вакантные должности.

### **Пенсионное обеспечение**

Общее количество пенсионеров в Оренбургской области составило 605 388 человек.

Утвержденная правительством Российской Федерации стратегия пенсионной реформы не предусматривает повышение пенсионного возраста. По мнению специалистов в этой области, повышение пенсионного возраста ничего не дает с точки зрения сбалансированности, наполнения бюджета Пенсионного фонда.

Установленная Правительством области величина прожиточного минимума для пенсионеров в III квартале 2014 года составила 5 592 руб. По состоянию на 01.10.2014 число пенсионеров, получающих пенсию ниже величины прожиточного минимума пенсионера в целом по области составило 70 443 человека.

В IV квартале величина прожиточного минимума пенсионера уменьшилась почти на 500 руб. и, соответственно, на более чем 5 тыс. уменьшилось число пенсионеров, получающих пенсию ниже минимума. **Ситуация, когда при резком повышении цен на продукты, товары и услуги, то есть той потребительской корзины, из размера которой и складывается прожиточный минимум, снижается его размер, остается за гранью понимания.**

Пенсии продолжили индексироваться: с 1 февраля и 1 апреля 2014 года рост в пределах 5,5% и 3,3%, соответственно. Но, как обещал министр труда и социальной защиты России М.А.Топилин, средний размер трудовой пенсии должен составить 11 тыс. 144 руб. (*источник: РИА Новости, 20.05.2014, публикация: «Владимир Путин и Максим Топилин обсудили размер трудовой пенсии в 2014 году».*)

Однако, по данным отделения Пенсионного фонда России по Оренбургской области, средний размер пенсии по области по состоянию на 01.01.2015 не дотягивает до обещанного и составляет 9 904,65 руб.

Начиная с 2014 года правительством Российской Федерации принято решение о проведении пенсионной реформы, в ходе которой ликвидируется двойная система начисления пенсий – чиновникам и остальным гражданам пенсия будет начисляться по одной и той же формуле, в зависимости от стажа и размера зарплаты, а также вводится обязательная накопительная система, которой будут заниматься только негосударственные пенсионные фонды, выбранные самими гражданами.

**Преимущества пенсионной реформы заключаются в том, что размер пенсий граждан Российской Федерации напрямую зависит от размера декларированной заработной платы и пенсионных накоплений. Поэтому работающие люди должны стать активными участниками формирования своей будущей пенсии.** В этой связи для граждан есть серьезный стимул дек-

ларировать реальную заработную плату, а для работодателей – повысить заработную плату, от размера которой вырастут перечисления в пенсионный фонд.

В связи с пенсионной реформой, начавшейся в 2014 году и продолжившейся в 2015, которая предполагает поэтапный переход от солидарной пенсионной системы к накопительной пенсии, в ближайшие годы существенного влияния на увеличение пенсии нынешним пенсионерам не произойдет.

В связи с введением в действие нового пенсионного законодательства увеличилось количество обратившихся граждан, в особенности тех, кто не мог подтвердить заработок из-за отсутствия данных в государственном архиве, не был согласен с размером начисленной пенсии и с порядком ее исчисления. Такого рода обращения Уполномоченным направлялись для разрешения в региональное отделение Пенсионного фонда, как правило, с контролем. В случае несогласия заявителя с поступившей подробной информацией из Фонда ему было рекомендовано обратиться с жалобой в суд.

По данным областного суда в 2014 году по искам граждан к Пенсионному фонду РФ об оспаривании решений о назначении пенсии районными (городскими) судами Оренбургской области рассмотрено 1 606 дел, что на 14,9 % меньше, чем в 2013 году.

С удовлетворением требований рассмотрено 1 397 дел, процент удовлетворенных исков граждан к Пенсионному фонду РФ составил 92,8 от общего числа рассмотренных с вынесением решения дел указанной категории.

Сообщали пенсионеры Уполномоченному о том, что при изменении почтового адреса начинались, как правило, проволочки и задержки в получении гарантированных компенсаций. Так, *инвалид П., переехав на постоянное место жительство в г. Кувандык с апреля по август не могла получить назначенную ей ежемесячную денежную компенсацию по оплате жилья и коммунальных услуг. Как ей пояснили в районном Центре социальной поддержки населения, выплаты приостановились из-за задержки в областном центре.*

*Уполномоченным направлено письмо в министерство социального развития Оренбургской области с просьбой разрешения вопроса. Из полученной информации следовало, что выплаты начнут производиться через почтовое отделение связи в сентябре, в том числе и будет получена компенсация за 5 месяцев.*

### **Помощь людям без определенного места жительства**

Представители отдельных категорий населения, такие как лица без определенного места жительства, или иными словами – лица БОМЖ, исключены из общественных отношений – семейных, профессиональных и других видов социально значимой деятельности. Перед ними стоят вопросы: где переночевать и что покушать? Такие люди, несмотря ни на какие проблемы, существуют. И никто не знает, больше или меньше их становится с каждым годом. Чаще узнаем о них в холодное время, когда жить на улице становится небезопасно.

В связи с поступившими обращениями и полученными результатами проведенных проверок выявлена проблема с устройством людей данной категории. Так, к Уполномоченному поступил сигнал о тревожной ситуации, в которой оказался инвалид 2 группы Н., не имеющий места жительства. Его не брали в

*социальные учреждения из-за медицинских противопоказаний (наличие онкологического заболевания) и отсутствовали основания для дальнейшего нахождения в ГБУЗ «Городская клиническая больница №4», куда он попал с серьезной травмой. Ситуация отягощалась тем, что мужчина не мог самостоятельно передвигаться и, соответственно, себя обслуживать.*

*Во время посещения Н. в больнице, где он находился уже свыше месяца, высказал опасения выписки на улицу – именно такую «перспективу» пообещал ему в ближайшее время лечащий врач.*

*Благодаря вмешательству сотрудников аппарата Уполномоченного, мужчина на протяжении пяти месяцев оставался на больничной койке, проходил обследование, курс реабилитации. Все это время министерство социального развития, городские службы социального обеспечения населения не могли решить вопрос о помещении Н. в стационарное учреждение социального обслуживания, а медики настаивали на переводе его из медицинского учреждения. Лишь в ноябре мужчина был помещен в отделение паллиативной медицинской помощи больницы им. Пирогова.*

*На момент подготовки доклада от начальника Центра соцобслуживания населения в Ленинском районе г. Оренбурга поступила информация о том, что после проведенных консультаций с врачами-онкологами появилась надежда, что рассмотреть вопрос о дальнейшем устройстве Н. в стационарное социальное учреждение возможно.*

По данным областного министерства здравоохранения количество пролеченных лиц без определенного места жительства в стационарных отделениях государственных учреждений здравоохранения составило в 2013 году 1 196 человек, за 6 месяцев 2014 года – 770.

На конец года в государственных учреждениях здравоохранения находилось более 120 человек, нуждающихся в переводе в учреждения социального обслуживания, а имеющих медицинские противопоказания для перевода – 75.

Для того, чтобы представить масштабность проблемы, из медицинских учреждений была запрошена и получена следующая статистическая информация о лицах БОМЖ за период 2013 года и 6 месяцев 2014 года:

- в противотуберкулезных диспансерах области пролечено 312 человек, находилось на лечении 64; из общего числа выписанных никто не был переведен в учреждения социальной защиты населения;

- более 60 человек находилось и продолжает находиться в психиатрических стационарах, все нуждаются в переводе в специализированные интернаты;

- в ГБУЗ «ГКБ № 1» г. Оренбург пролечено 172 человека, из них переведены в учреждения социальной защиты населения только 2;

- в ГБУЗ «ГКБ № 4» г. Оренбург пролечено 48 человек, из них переведены в центр социальной адаптации «Шанс» только 3, из числа выписанных нуждались в последующей социальной адаптации 25 человек, но по различным причинам им было отказано (отсутствие мест, отказы инвалидам-колясочникам, отсутствие перевязочной и т.д.);

- в ГБУЗ «Оренбургский областной клинический наркологический диспансер» пролечено 143 человека, из них переведены в учреждения социальной за-

щиты населения только 2, находятся и нуждаются в переводе 7, имеет противопоказания 1;

- в ГАУЗ «ГБ № 1» г. Орск пролечен 151 человек, ГАУЗ «ГБ № 1» г. Бузулук – 110, ГАУЗ «ГБ № 2» г. Новотроицк – 14.Никто из выписанных не был переведен в учреждения соцзащиты.

Изучив ситуацию, Уполномоченный с участием представителей заинтересованных ведомств провел заседание Экспертного совета на тему обеспечения прав нуждающихся в социальной адаптации граждан без определенного места жительства, в том числе находящихся в медицинских учреждениях области.

На заседании Совета обозначена имеющаяся в регионе проблема, которая требовала принятия межведомственных, согласованных мер. По итогам заседания выработано решение, которое направлено областным министрам социального развития, здравоохранения, культуры и внешних связей. В решении рекомендовано принять меры, способствующие противодействию и профилактике проблемы бездомности, а также налаживанию совместной работы по оказанию помощи людям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации.

По мнению Уполномоченного, существуют и другие проблемы, которые требуют разрешения. Одной из них является недостаточное развитие социальной инфраструктуры.

В государственной системе социальной защиты области действуют два Центра социальной адаптации для лиц без определенного места жительства на 120 койко-мест, расположенных в городах Оренбург и Орск. По состоянию на 14.11.2014г. уже занято 114 мест, хотя еще не начались холода и морозы, характерные нашему Уральскому региону.

Несмотря на то, что в Центрах оказываются меры социальной поддержки: назначение пенсий, прохождение медико-социальной экспертизы, материальная и натуральная помощь, восстановление документов, а также трудоустройство, такая поддержка не всегда способствует реабилитации пребывающих граждан. Большое их количество выбывает из-за нарушений правил внутреннего распорядка - распитие спиртных напитков, самовольного отсутствия и другие. Для некоторых бродяжничество становится сознательным выбором и образом жизни.

**Необходима разработка государственной программы по поддержке лиц без определенного места жительства и занятый в период реабилитации, их переобучению, трудоустройству, восстановлению социальных связей, с последующим отслеживанием их судьбы.**

Усугубляет проблему бездомности ее латентность. На сегодняшний день имеются лишь отдельные учтенные показатели: численность лиц, поступивших в центры социальной адаптации; численность лиц, поступивших в медицинские учреждения; численность лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы в исправительных учреждениях. Значительное количество лиц БОМЖ оказываются вне поля зрения.

По мнению Уполномоченного, важным направлением в работе по преодолению бездомности является учет лиц без определенного места жительства. Создание единой информационной базы данных позволит получить ближе к

достоверным данные по бездомности и бродяжничеству, скоординировать действия всех ведомств и служб, занимающихся этой проблемой. Здесь **важно помнить, что все граждане Российской Федерации в соответствии с положениями статьи 2 Конституции Российской Федерации находятся под защитой государства, поэтому соблюдать и защищать права и свободы любого человека независимо от его принадлежности к той или иной социальной группе государственные органы обязаны.**

Вместе с тем, совокупность проблем бездомных людей позволяет сделать вывод о том, что усилий только государственных органов по их социальной адаптации недостаточно. Необходимо межведомственное взаимодействие, привлечение ресурсов общественных организаций, бизнес-сообщества.

**Уполномоченный предлагает принять следующие меры, способствующие противодействию и профилактике проблемы бездомности:**

- создать в министерстве социального развития Оренбургской области единую информационную базу данных лиц без определенного места жительства;

- наладить взаимодействие между профильными министерствами социального развития и здравоохранения по своевременному предоставлению информации о лицах без определенного места жительства, поступивших в медицинские учреждения области, организации вопросов о дальнейшем их устройстве в соцучреждения;

- организовать обследование лиц без определенного места жительства на наличие инфекционных заболеваний, проведение иммунопрофилактики;

- привлечь общественные организации к работе с людьми без определенного места жительства и занятий, способствовать развитию волонтерского движения;

- активизировать информирование населения о работе по оказанию помощи людям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, освещать опыт работы соцучреждений.

На момент подготовки доклада из областного министерства социального развития поступила информация о том, что с 1 декабря 2014 года на территории храмового комплекса «Форпост» (п. Весенний, Оренбургский район) работал палаточный пункт обогрева, организованный совместно с Православным приходом храма Святой Троицы г.Оренбурга, в котором гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, предоставлялось горячее питание, теплые вещи, консультирование по социальным вопросам. Социальную помощь в пункте обогрева получили 148 человек.

С 26 ноября 2014 года органами социальной защиты, учреждениями здравоохранения, подразделениями МВД России по Оренбургской области выявлено 75 лиц БОМЖ. Им оказаны различные виды социальной помощи. Все обратившиеся были обеспечены одеждой, предметами первой необходимости, продуктовыми наборами или горячим питанием, оказывалось содействие в восстановлении документов и направлении граждан пожилого возраста и инвалидов в дома-интернаты. В целях реализации мер по профилактике правонарушений граждане получили памятки с адресами центров социальной адаптации, пунк-

тов питания и обеспечением теплых вещей.

### **Права инвалидов**

Статья 4 Конвенции о правах инвалидов, которая для России вступила в силу 25.10.2012г., закрепила положение о том, что государства-участники обязуются обеспечивать и поощрять полную реализацию всех прав и основных свобод без какой бы то ни было дискриминации по признаку инвалидности.

Международный документ направлен на обеспечение полного участия лиц с ограниченными возможностями здоровья в гражданской, политической, экономической, социальной и культурной жизни общества, на ликвидацию дискриминации по признаку инвалидности, защиту инвалидов и осуществление ими всех прав человека и основных свобод, а также на создание эффективных правовых механизмов обеспечения этих прав.

При подготовке к ратификации Конвенции в Российской Федерации принят ряд законодательных актов, служащих, в том числе, повышению доступности для инвалидов процедуры голосования, установлению статуса русского жестового языка и улучшению условий предоставления инвалидам услуг по сурдопереводу, повышению для инвалидов качества и доступности услуг по воздушным перевозкам и установлению основных требований к оснащению рабочих мест для инвалидов.

Впервые за последние годы граждане с ограниченными физическими возможностями почувствовали пристальное внимание органов государственной власти и местного самоуправления к проблемам социальной интеграции и доступности окружающей среды.

Государственная программа «Доступная среда», целью которой является ликвидация технических барьеров, которые мешают людям с ограниченными физическими возможностями нормально учиться, работать, заниматься спортом, посещать учреждения культуры, стартовала в 2011 году и рассчитывалась на пять лет, чтобы к 2016 году сформировались необходимые условия беспрепятственного доступа инвалидов в сфере жизнеобеспечения. Однако над развитием этой среды еще предстоит усердно работать.

По состоянию на 1 января 2015 года количество инвалидов в области – 226 740. Из них дети- инвалиды – 8 694, инвалиды, использующие кресла-коляски – свыше 4 000.

Общий объем финансирования Программы на 2014- 2020 годы составляет **2 072,4 млн. руб.**, в том числе на 2014 год предусмотрено программой **256 млн. 39тыс. руб.** С помощью простых арифметических расчетов можно сделать вывод о том, что 12% из запланированных на 7 лет средств будет крайне недостаточно для выполнения намеченных мероприятий.

При этом из предусмотренных на год средств около 87% предназначались министерству социального развития области, около 9% - министерству образования, по 4% – министерствам экономического развития и культуры и всего 0,4% – министерству здравоохранения.

С целью продолжения практики по привлечению к решению вопросов создания доступной среды федерального софинансирования, министерством социального развития области в Минтруд России направлен в августе 2014 года на

рассмотрение проект внесения изменений в государственную программу Оренбургской области «Доступная среда» на 2014-2020 годы с дополнительным софинансированием из федерального бюджета в общем объеме 97 919,8 тыс. руб. Денежные средства планируется направить на решение проблемы доступности транспорта, услуг информации, объектов сфер здравоохранения и социального обслуживания.

По результатам рассмотрения на федеральном уровне проект одобрен. Поступило дополнительное поручение Минтруда России по включению в проект программы мероприятий по созданию в общеобразовательных организациях условий для инклюзивного образования детей-инвалидов.

Общий анализ реализации мероприятий Программы региональными министерствами образования, культуры и внешних связей, экономического развития, промышленной политики и торговли, здравоохранения показал активизацию в 2014 году процессов, направленных на формирование доступной среды для инвалидов и маломобильных оренбуржцев. Однако нерешенных проблем еще остается немало.

Обращались инвалиды к Уполномоченному с просьбой ускорить обеспечение их техническими средствами, которые так необходимы для полноценной жизнедеятельности. *Инвалиды 1 группы из города Сорочинска на исходе лета не могли получить прогулочные кресла-коляски. Сначала Уполномоченный с этим вопросом обратился в министерство социального развития, затем в ГУ Оренбургское региональное отделение Фонда социального страхования РФ с просьбой скорейшего разрешения вопроса.*

*Из представленной информации следовало, что необходимые средства передвижения обратившиеся граждане получили уже в августе. «Выражаем благодарность Вам, Анатолий Михайлович (лично), и вашему коллективу за чуткое, внимательное отношение к людям. Побольше бы там таких людей (руководителей) с большими сердцами» - такое приятное письмо впоследствии получил Уполномоченный.*

Значимость проблемы создания условий для людей с ограниченными возможностями для государства подчеркнул 4 декабря 2014 года Президент Российской Федерации В.В.Путин, обращаясь с посланием Федеральному Собранию: **«наше общество будет по-настоящему единым, если мы обеспечим равные возможности для всех».**

Президент отметил, что в государственные программы должны быть включены меры по профессиональному обучению и трудоустройству инвалидов, по формированию безбарьерной среды во всех сферах жизни, предложив программу «Доступная среда» продлить до 2020 года. Значит, есть надежды и предпосылки к тому, что работа в этом направлении не закончится.

Государственная Дума намерена усилить защиту прав и интересов людей с ограниченными возможностями. Группа депутатов подготовила законопроект, который предусматривает создание института уполномоченного при президенте по защите прав инвалидов. По словам одного из авторов законопроекта Я.Нилова, появление омбудсмена по правам инвалидов поможет проводить качественный мониторинг и анализ ситуации с людьми с ограниченными возможностями.

можностями в России, облегчит работу общественных организаций, которые отстаивают права инвалидов, а также многие проблемы инвалидов станет легче доносить до высшего руководства страны.

**Уполномоченный уверен, что защита прав людей с ограниченными возможностями здоровья на нормальную жизнь должна быть общей целью и заботой государства, общественности и всего гражданского общества.**

Безусловно, за последние годы в регионе проделана огромная работа и постепенно сфера жизнедеятельности инвалидов расширилась. Подробно останавливаться на достижениях не имеет смысла, у каждого желающего есть возможность ознакомиться с отчетами различных ведомств о проделанной работе, оглянуться вокруг, пообщаться с людьми, услышать об этом из средств массовой информации, а вот нерешенные вопросы должны найти отражение в докладе.

Для Уполномоченного стало традицией, подводя итоги прошедшего года по соблюдению прав и свобод человека в Оренбургской области, интересоваться о том, как прожила еще один год наиболее уязвимая категория оренбуржцев – инвалиды. Важно, как говорится, из первых уст услышать: что сделано, для того, чтобы облегчить жизнь, каковы результаты проделанной работы, кто недостаточно сработал и почему, и, что немаловажно, какие вопросы и проблемы остались и что для этого необходимо предпринять.

И такую полезную, содержательную информацию Уполномоченный ежегодно получает от председателя областной общественной общероссийской организации общества инвалидов Е.В. Кашпара. Данная организация постоянно проводит различные мониторинги и исследования соответствия условий для нормальной жизнедеятельности инвалидов, на основе которых можно обозначить наиболее животрепещущие проблемы.

Было бы замечательным в представленной информации не читать следующее: «Сегодня мы вынуждены констатировать, что, несмотря на существование целого ряда нормативных актов и федеральных программ, направленных на поддержку инвалидов, эта категория населения не может чувствовать себя в полной мере защищенной в правовом и социальном плане».

Несмотря на проводимую работу в области, имеется множество проблем обеспечения доступности для инвалидов среды жизнедеятельности, особенно в сельской местности.

Самым болезненным для инвалидов является **вопрос о доступности медицинского обслуживания**: сложно записаться и попасть на прием к узким специалистам, получить своевременную и квалифицированную медицинскую помощь, рецепт на нужное лекарство; в медучреждениях невозможно отстоять огромные очереди, сдать анализы в экстренных случаях, вызвать специалиста на дом.

Не помогла проведенная оптимизация медицины, закрылись ФАПы и участковые больницы, что отрицательно сказалось на медицинском обслуживании инвалидов. Они попросту не могут добраться до ЦРБ из-за неприспособленности общественного транспорта. Такие проблемы существует в Асекеевском, Курманаевском, Тюльганском и целом ряде других районов области.

Отмечено отсутствие необходимых медицинских препаратов, их дорогоизна, что не дает возможности полноценному лечению нуждающихся граждан.

**Неблагополучная ситуация, сложившаяся в сфере обеспечения граждан санаторно-курортными путевками, когда потребность в них не удовлетворяется на 100%.** Путевок приходится ждать до 3-х лет. Многие инвалиды за это время уходят из жизни, так и не воспользовавшись возможностью пройти реабилитацию.

На данную тему приведем немного статистики, полученной из Оренбургского регионального отделения Фонда социального страхования РФ: на выделенные в 2013 году из федерального бюджета ассигнования в сумме 54 649,9 тыс.руб. приобретено 2 785 путевок, а всего на конец 2013 года с учетом заявок прошлых лет обратилось с заявлениями 15 415 получателей набора социальных услуг; в 2014 году на выделенные средства в сумме 103 609,9 тыс.руб. приобретено 4 914 путевок, а обратилось 15 140 человек.

В целом по России ситуация такова, что из 500 тыс. граждан в 63 регионах, подлежащих обеспечению этой социальной услугой, из-за недостаточности бюджетных ассигнований получили санаторно-курортные путевки лишь 130 тыс.

Несовершенство законодательства, регулирующего порядок расчета объема финансирования расходов на санаторно-курортное лечение инвалидов, позволило Генеральному прокурору РФ в связи с проведенным анализом направить Председателю Правительства РФ соответствующую информацию. В свою очередь Правительство Российской Федерации поручило министрам труда и социальной защиты, финансов проработать указанный вопрос совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и организациями и внести предложения (информация с сайта Генеральной прокуратуры России).

**С учетом высокой социальной значимости обозначенной темы будем надеяться, что вопросы правового регулирования механизма финансового обеспечения расходов на санаторно-курортное лечение инвалидов и проезд к месту лечения и обратно будут рассмотрены в ближайшем будущем.**

Множество вопросов возникает по **медицинско-социальной экспертизе** (далее- МСЭ). Инвалиды отмечают бюрократический подход медиков и чиновников к этому процессу, из-за чего людям приходится тратить много времени на посещение бюро МСЭ. Особенно страдают жители Александровского района, городов Медногорска и Кувандыка, где бюро были закрыты.

Вопрос о закрытии межрайонного бюро № 26 в Медногорске, которое обслуживало два муниципальных образования – города Медногорск и Кувандык – и затрагивало интересы около 15 тысяч инвалидов, в 2014 году стал действительно проблемой с большой буквы.

Для прохождения комиссии жителям Медногорска приходится добираться в областной центр на электричке, однако расписание электропоездов составлено таким образом, что поездка получается крайне неудобной. Поезда прибывают в город к обеду, когда рабочий день специалистов МСЭ завершается. Пред-

варительная запись производится вперед на полгода. Сложившееся положение приводит к нарушению прав граждан на своевременное пенсионное и льготное лекарственное обеспечение, а также оплаты коммунальных услуг.

О ситуации с медико-социальной экспертизой в городах Кувандыке и Медногорске ранее уже сообщали Уполномоченному руководитель его общественной приемной в Кувандыкском районе А.Н. Пацук и председатель Кувандыкской районной организации ООО ВОИ А.С. Мельник, которые просили оказать содействие в возобновлении работы межрайонного бюро медико-социальной экспертизы №26, обслуживающего население указанных городов, а также Кувандыкского района.

В связи с поступившими обращениями в начале года Уполномоченный проводил рабочую встречу с главным экспертом по медико-социальной экспертизе Т.В. Волобоевой. Тогда показалось, что достигнутое соглашение о дополнительных выездных заседаниях бюро МСЭ нормализует обстановку. Тем более, что ситуацию с задержкой освидетельствования граждан руководитель пообещала исправить в течение апреля и ликвидировать образовавшуюся очередь.

Однако полученная по итогам работы за прошедший год из ФКУ «ГБ МСЭ по Оренбургской области» Минтруда России информация не обрадовала: из освидетельствованных 999 человек взрослого населения городов Медногорск и Кувандык в областном центре прошли экспертизу 881 человек или почти 90%! Тогда как на выездных заседаниях, куда эксперты выезжали всего по 5 раз, в г. Медногорске прошли всего 57 человек, в г. Кувандыке – 61.

Инвалиды из Александровского района вынуждены преодолевать немалый путь на междугородном автобусе в Оренбург, а это почти 200 километров. Как нам сообщили из главного Бюро, освидетельствование граждан, проживающих на территории района всегда осуществлялось на базе межрайонных бюро, которые находятся в г. Оренбурге. За 2014 год освидетельствовано 172 человека, из них в г. Оренбурге – 165, на выездных заседаниях всего 7. Состоялось только одно выездное заседание в III квартале!

**Уполномоченный вынужден заявить, что ненадлежащая организация работы по проведению экспертиз после закрытия районного бюро № 26 в г. Медногорске, недостаточность выездных заседаний бюро МСЭ в города Медногорск и Кувандык, Кувандыкский и Александровский районы Оренбургской области, отсутствие налаженного взаимодействия главного бюро МСЭ с ответственными лицами в городских и районных медучреждениях по порядку организации и проведения экспертизы привели к нарушению прав инвалидов.**

Одной из серьезных проблем в вопросах социальной защиты инвалидов является обеспечение их **трудовых прав**. Частично эта проблема решается путем квотирования рабочих мест. По сведениям регионального министерства труда и занятости населения в 158 организациях было оборудовано (оснащено) 220 рабочих мест для данной категории граждан, в том числе 7 – для инвалидов-колясочников. Всего в 2014 году в службу занятости обратилось 2 988 инвалидов и только 887 трудоустроено, 89 направлены на обучение.

Особенно проблема касается сельских жителей, где здоровым людям не

хватает рабочих мест. В Центр занятости Курманаевского района, например, в 2014 году обратились 29 человек, а трудоустроились только 8. В негосударственном секторе срабатывает субъективный фактор, когда работодатели просто не желают принимать на работу инвалида.

Продолжают испытывать сложности местные отделения общественной организации общества инвалидов. Так, в Бугуруслане из-за отсутствия заказов на изготовление спецодежды и других изделий закрылось швейное предприятие ООО «Милосердие», где трудились инвалиды.

Иметь работу для инвалида – это не просто вопрос его трудоустройства, в первую очередь это возможность интегрироваться в общество, быть ему нужным и полезным, во вторую – стремление к повышению профессионального уровня и, что немаловажно, возможность улучшить свое материальное положение, прибавив свой заработок к получаемым социальным выплатам.

**Несомненно, инвалиды не должны испытывать сложности в реализации права на труд, вопросы их трудоустройства должны стать одной из главных задач для ответственных государственных органов.**

**Призыв к работодателям - при желании инвалида устроиться на работу пусть человеческий фактор срабатывает в положительную сторону!**

Отмечается недостаточная организация мероприятий по программе «Доступная среда». Пандусами, перилами, кнопками вызова оснащены еще не все жилые дома, социальные и медицинские объекты. К примеру, в г.Медногорске они отсутствуют во многих магазинах, большинстве аптек, в Узле связи, на предприятии «ВолгаТелеком». Существующие пандусы не соответствуют техническим требованиям: не соблюдены длина и угол подъема. Во многих учреждениях нет возможности передвигаться внутри помещений.

Особую тревогу вызывает отсутствие социальных автобусов. В сельской местности предназначенный для перевозки инвалидов общественный транспорт вообще отсутствует. В городах его недостаточное количество, а социальные такси возят не за бесплатно.

Остается проблема с финансированием инвалидного спорта. Из-за неприспособленности большинства спортсооружений области для занятий физической культурой и спортом граждан с ограниченными физическими возможностями, а также отсутствием специальных физкультурных кадров, инвалиды физически не развиваются.

**Проанализировав полученную информацию, Уполномоченный считает, что снижение уровня социальных гарантий для инвалидов недопустимо. Выполнение мероприятий по формированию доступной среды для маломобильных категорий населения Оренбуржья должно являться для органов исполнительной власти приоритетом в работе.**

Нет сомнений в том, что сотрудничество и взаимодействие с органами государственной власти и местного самоуправления, их экономическая поддержка должны помочь таким общественным организациям, как местные организации общества инвалидов, которые наряду с госорганами решают вопросы доступности порой еще не совсем доступной среды жизнеобеспечения для инвалидов.

### **Земля для многодетных семей и инвалидов**

Вопросы предоставления земельных участков многодетным семьям, а также освоение выделенной земли остаются актуальными.

В целом по области за последние два года ситуация выглядит следующим образом:

№	Показатели	на 01.09.2013	на 01.09.2014
1.	Количество поданных заявлений о предоставлении участков	5 697	7 517
2.	Количество земельных участков, включенных в специальный фонд	2 425	3 611
3.	Количество предоставленных земельных участков	1 938	2 855

Из приведенной таблицы видно, что за год количество семей, изъявивших получить бесплатный земельный участок увеличилось на 32 %, при этом количество земельных участков, включенных в специальный фонд, составляет не более 50% от требуемого количества семей, подавших заявления.

Некоторые муниципальные образования при реализации заявок многодетных семей на земельные участки столкнулись с такими проблемами как: отсутствие свободных земель, необходимой инженерной инфраструктуры удаленных участков, удаленность выделяемых земель от фактического места жительства обратившихся.

Вместе с тем, как отметил глава минстроя региона С.Ю.Домников, на конец ноября 2014 года строительство на выделенных участках осуществляли только 337 семей или 11% от многодетных семей, которые получили эти участки. И если уровень обеспеченности коммунальной инфраструктурой земельных участков, предоставляемых бесплатно многодетным гражданам, за два года повысился в среднем на 10%, то количество приступивших к строительству – только на 1%.

Имеются примеры выделения непригодных под строительство участков. В 2014 году в городе Бузулуке Оренбургской области 15 многодетным семьям были предоставлены земельные участки с асфальтовым покрытием (ранее территория комплекса автодрома).

Бузулукский межрайонный прокурор выступил в защиту интересов двух многодетных семей и обратился в суд с иском. 08.12.2014 районный суд удовлетворил требования прокурора и обязал администрацию МО г. Бузулук предоставить семьям земельные участки, отвечающие предъявляемым требованиям. В отношении остальных 13 семей достигнуто соглашение между прокурором и главой муниципального образования о досудебном разрешении вопроса по восстановлению нарушенных прав граждан в 2015 году.

О случаях нарушений прав со стороны органов местного самоуправления сообщила Уполномоченному гражданика Г., которая просила поддержать ее интересы в апелляционной инстанции при рассмотрении жалобы администрации Александровского района Оренбургской области на решение районного суда, которым подтверждено право Г. на бесплатное получение земельного участка.

*стка в собственность.*

*Как установлено, семья заявительницы относилась к многодетной. При обращении в орган местного самоуправления для подачи документов на получение участка им было отказано в связи с тем, что на территории с. Александровка участки отсутствовали. На повторное обращение семья получила отказ по основаниям утраты статуса многодетной (на тот момент в семье умер младший ребенок). Посчитав отказ незаконным, Г. обратилась в суд, который своим решением признал за семьей данное право и обязал администрацию МО Александровский район предоставить им земельный участок. Не согласившись с судебным решением, орган местного самоуправления обжаловал его.*

*Изучив представленные заявительницей документы, специалисты аппарата Уполномоченного убедились в том, что позиция местных органов власти – неверная, о чем Г. письменно сообщено. Присутствие специалиста на заседании апелляционной инстанции (участвовать в судебном процессе уже не было правовых возможностей) оказалось моральной поддержкой женщине. В итоге решение районного суда оставлено без изменения, права многодетной семьи «деюре» были восстановлены.*

Поступали к Уполномоченному обращения инвалидов на отказы органов местного самоуправления в предоставлении земельных участков. К примеру, инвалид- колясочник Д.жаловался на администрацию г. Оренбурга.

Казалось бы, право инвалидов и семей, имеющих в своем составе инвалидов, на первоочередное получение земельных участков для индивидуального жилищного строительства, ведения подсобного и дачного хозяйства и садоводства закреплено в статье 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в РФ». Но, отказывая Д.в предоставлении земельного участка как лицу, отнесенному к льготной категории граждан, администрация исходила из того, что в Земельном кодексе РФ и иных нормативных актах федерального и регионального значения, регулирующие вопросы земельных правоотношений, не прописаны порядок, основания и условия предоставления участков инвалидам.

В 2014 году Президентом Российской Федерации подписан Федеральный закон № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». В частности, в Земельный кодекс РФ введена статья 39.5, устанавливающая случаи предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, гражданину или юридическому лицу в собственность бесплатно.

Согласно закону, земельный участок может быть предоставлен гражданам, имеющим трех и более детей, при установлении законом субъекта Российской Федерации соответствующих случаев и порядка предоставления земельных участков в собственность бесплатно, а также **иным не указанным в подпункте 6 данной статьи отдельным категориям граждан**. Закон вступает в силу с марта 2015 года.

По информации, представленной министерством природных ресурсов, экологии и имущественных отношений Оренбургской области, нормативные

акты Оренбургской области будут приведены в соответствие с Федеральным законом. Вопрос принятия соответствующего законопроекта на территории области прорабатывается совместно с министерством социального развития.

Так как разработка и введение новых мер социальной поддержки повлечет дополнительные расходы, областное министерство финансов дало заключение, что складывающаяся экономическая ситуация в стране и в регионе требует принятия мер, направленных на ограничение расходов областного бюджета, проведение инвентаризации мер социальной поддержки, уменьшение их числа. Предложено ответственным ведомствам вернуться к данному вопросу при улучшении экономической ситуации.

### **Соблюдение жилищных прав граждан**

Жилище, являясь основным материальным условием нормальной человеческой жизни, всегда будет оставаться самой значимой для каждого человека ценностью. Реализация права на достойный жизненный уровень для него самого и его семьи начинается с решения жилищного вопроса.

Нарушения жилищных прав очень болезненно воспринимаются и могут привести к серьезным негативным социальным последствиям, поэтому такие жалобы требуют повышенного внимания со стороны государства и органов местного самоуправления.

Право на жилище носит многоаспектный характер и с учетом практики рассмотрения поступающих к Уполномоченному жалоб может быть сведено к следующим основным правовым возможностям:

- 1) улучшения жилищных условий, предоставления жилья отдельным категориям граждан, жилищный учет;
- 2) безопасного проживания, переселения из аварийного жилья;
- 3) получения качественных коммунальных услуг, обеспечения жилой среды, достойной человека.

При реализации каждой из перечисленных возможностей у оренбуржцев имеются претензии к органам власти.

Удельный вес жалоб жилищной тематики в структуре обращений по-прежнему значителен и за три года деятельности Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области существенно не меняется: в 2012 году – 263 обращения (17,3%), 2013 – 184 (14,6%) и 2014 – 217 (15,2%).

При этом из 217 «жилищных» обращений 116 посвящены вопросам предоставления жилья и постановки на жилищный учет, 18 жалоб касались проблем переселения из ветхого и аварийного жилого фонда и еще 83 жалобы об эксплуатации жилищно-коммунального хозяйства и оплате коммунальных услуг.

### **Улучшение жилищных условий**

В 2014 году в Оренбургской области введен в эксплуатацию рекордный объем жилья – 1 млн 151,8 тыс. кв. метров жилищного фонда (12 864 квартиры). Это почти в полтора раза больше, чем в 2013 году, и одновременно максимальный показатель за всю историю статистических наблюдений.

Значительные средства направлены на модернизацию объектов коммунальной инфраструктуры. По информации областного министерства строительства, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства в 2014 году в рамках реализации утвержденной постановлением Правительства Оренбургской области от 30.08.2013 № 739-пп государственной программы «Обеспечение качественными услугами жилищно-коммунального хозяйства населения Оренбургской области в 2014–2020 годах» подпрограммы «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры Оренбургской области в 2014–2020 годах» выделено из областного бюджета всего 428,79 млн. рублей, в том числе на строительство (реконструкцию) объектов коммунальной инфраструктуры – 192,07 млн. рублей и на капитальный ремонт – 236,72 млн. рублей.

Выполнен капитальный ремонт и реконструкция 13 котельных, переложено: тепловых сетей – 145,1 км, водопроводных и канализационных сетей – 32,9 км.

Завершено строительство Турхановского водозабора в г. Бугуруслане мощностью 4,2 тыс. куб. метров в сутки, водопровода и водозабора в пос. Нежинка и реконструкция водовода от водоочистных сооружений в г. Ясный.

Освоение выделенных субсидий в рамках программы модернизации объектов коммунальной инфраструктуры составило 425,1 млн. рублей (99,14%).

На фоне радужных цифр, характеризующих строительство жилого фонда и инфраструктурных объектов, вызывает беспокойство неоднозначная ситуация с предоставлением жилья льготным категориям граждан и низкая динамика убавления многолетних очередей.

По информации министерства социального развития области лишь ветераны Великой Отечественной войны и приравненные к ним категории граждан, вставшие на учет в качестве нуждающихся в обеспечении жилым помещением до 1 марта 2005 года, жильем обеспечены. Из тех, кто встал на жилищный учет позже указанной даты, не обеспеченными остаются 294: на 01.01.2014г. на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях состояли 220 ветеранов, в течение года встали на учет еще 162 человека, а обеспечено жильем за тот же период всего 88.

По остальным льготным категориям граждан, имеющим право на жилищную субвенцию, цифры еще скромнее: обеспечено жильем 81 семья (193 человека).

В предыдущих ежегодных докладах отмечалось наличие положительной тенденции к продвижению в решении проблемы обеспечения жильем сирот, в определенной степени сохранилась она и в 2014 году. Однако динамика решения проблемы остается низкой и, несмотря на значительные усилия всех уровней публичной власти, не позволяет надеяться на кардинальное изменение ситуации в ближайшем будущем.

Подтверждением тому является факт, что по вопросам предоставления жилья и постановки на жилищный учет наиболее часто обращаются именно дети-сироты и приравненные к ним лица – 25% от всех заявителей, обратившихся к Уполномоченному с жалобами жилищной тематики. В большинстве случаев основанием для обращения сирот послужило неисполнение вступившего в за-

конную силу решение суда о предоставлении жилья.

По сведениям Управления Федеральной службы судебных приставов России по Оренбургской области в 2014 году находилось 635 исполнительных производств о предоставлении жилых помещений детям-сиротам, что на 1,7% больше в сравнении с 2013 годом. Возбуждено 308 исполнительных производств данной категории. Всего окончено фактическим исполнением 216 исполнительных производств (на 12% меньше).

На 31.12.2014г. осталось неисполненными 397 судебных решений. 34 должника привлечено к административной ответственности. Кроме этого, вручено 285 предупреждений об уголовной ответственности. Причиной неисполнения судебных решений чиновники администраций муниципальных образований по-прежнему называли недостаточность финансирования.

На личном приеме Уполномоченного, проводимом совместно с главным судебным приставом, обратилась *Ш. с жалобой на длительное неисполнение решения Ленинского районного суда г. Оренбурга, вступившего в законную силу 20.06.2013г.*

*Уполномоченным направлен запрос в адрес главы г. Оренбурга, на который получен ответ, что из областного бюджета на исполнение судебных актов 2013 года по обеспечению жильями помещениями детей-сирот для г. Оренбурга выделены средства в сумме 43 985,3 тыс.руб., достаточных для исполнения 38 решений судов, вступивших в законную силу до 27.06.2013г. Решение суда о предоставлении жилья заявительнице входит в это число. Администрацией повторно объявлен аукцион на заключение муниципального контракта на приобретение жилых помещений с целью их дальнейшего предоставления детям-сиротам.*

Таким образом, в связи с недостаточностью финансирования и затягиванием процесса проведения торгов на приобретение жилья в муниципалитетах образуются очереди из сирот, имеющих на руках вступившие в силу судебные решения. **Судебное решение «де-факто» стало обязательным компонентом пакета документов на получение жилья.** Те сироты, которые не прибегали к судебной защите, вынуждены ждать своей очереди пока не будут исполнены все имеющиеся судебные решения.

В качестве примеров - ответы двух муниципальных образований:

- администрация Переволоцкого района сообщила, что заявительница с 06.06.2010г. состоит на учете в качестве нуждающейся в жилом помещении. По состоянию на 01.02.2014г. номер очередности – 12. В 2014 году жильем будут обеспечены дети-сироты, в отношении которых имеется решение суда, на исполнении администрации района находилось 17 решений;

- администрация г. Бузулука: заявительница на основании постановления главы г. Бузулука от 12.12.2013г. принята на учет в качестве нуждающейся в улучшении жилищных условий. Номер очередности – 40. Субвенции, выделенные МО город Бузулук на 2014 год, будут направлены на выполнение решений Бузулукского районного суда для обеспечения жильем детей-сирот.

Не дождавшись жилья по очереди, сироты обращаются за защитой прав к прокурору, последний обращается в суд. По решению суда вопрос продвигает-

ся уже быстрее и понятней: счастливым обладателям судебных решений на вопрос «когда» в большинстве случаев называются хотя бы какие-то сроки.

Однако не с каждым сиротой строится конструктивный диалог. Некоторые не могут добиться в местных администрациях любой интересующей информации. **Их даже не ставят в известность о примерных сроках исполнения судебных решений.** Не имея информации о сроках реализации своих прав, граждане вынуждены обращаться за помощью к Уполномоченному.

Число сирот, нуждающихся в обеспечении жильем в Оренбургской области по состоянию на 01.01.2011, составляло 2 915 человек, на 01.01.2014 – 2 190 человек. Еще у 287 человек данной категории право на обеспечение жильем возникло в течение года.

В истекшем году на эти цели направлены средства в размере 421 млн руб. На 1 августа освоено всего 19%. При этом почти у половины муниципалитетов процент освоения равнялся нулю.

По итогам года ситуацию удалось кардинально изменить: освоено 88,3% выделенных средств, приобретено 441 жилое помещение (в 2013 году – 521). **Не освоили ни одного рубля в Октябрьском районе, остальные муниципальные образования с поставленной задачей справились.**

Вопросам «сиротского» жилья уже несколько лет подряд уделяется значительное внимание. Регулярно на эту актуальную тему проводятся рабочие встречи, заседания межведомственных комиссий. В июле в п.Акбулак Губернатор области Ю.А.Берг провел совещание по данному вопросу.

На момент проведения совещания было освоено всего 12% от выделенных средств. Среди причин неосвоения средств глава региона назвал отсутствие нормального жилого фонда в районах и задержку поступления средств из федерального бюджета, но особо выделил такую причину **как недостаточное внимание глав городов и районов к решению проблемы.** Это вполне справедливое замечание, учитывая, что результаты работы в данном направлении у разных муниципалитетов области различаются полярно – от 0% до 100%.

О том, что рынок вторичного жилья исчерпан, речь шла еще в 2011 году, когда Уполномоченным по правам человека областному Законодательному Собранию был представлен специальный доклад, посвященный данной проблеме. Уже тогда и правительство, и главы муниципалитетов основным направлением решения проблемы называли строительство нового жилья.

По сведениям министерства социального развития Оренбургской области, если в 2012 году на строительство нового жилья для сирот муниципалитетами направлялось всего 22% выделенных средств, то в 2014 этот показатель увеличился в четыре раза.

Контроль за ситуацией, складывающейся с обеспечением жильем сирот, остается среди приоритетных задач Уполномоченного.

К сожалению, в погоне за хорошими показателями, органы местного управления, подчас, пренебрегают принципом приоритета прав человека при применении норм законодательства. Продолжают встречаться такие «перегибы» как предоставление непригодного для проживания жилья, необоснованные отказы в постановке на жилищный учет или исключение из списков граждан,

нуждающихся в жилых помещениях, а также ставшая уже традиционной волокита в работе.

В ряде случаев заявители просто не могли добиться от органа власти информации о продвижении вопроса постановки на жилищный учет. *В мае поступила жалоба в интересах инвалида Великой Отечественной войны. Два месяца назад были поданы документы для предоставления услуги «Постановка на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях», однако ответ от Управления жилищной политики администрации г. Оренбурга так и не поступил. На неоднократные повторные обращения – упорное молчание. Истребовать ответа удалось лишь при рассмотрении данной жалобы, долгожданная информация передана заявителю.*

Вопросу необоснованного исключения из списков нуждающихся в жилых помещениях посвящен целый ряд жалоб. Большинство из них признано обоснованными, оказана помощь по судебному обжалованию таких решений. По ряду дел представитель Уполномоченного участвовал в судебном процессе, в результате чего удалось отменить два решения о снятии с жилищного учета и одно решение об отказе в постановке на жилищный учет.

Для других обратившихся были подготовлены проекты исковых заявлений, даны необходимые консультации.

*К Уполномоченному обратились жители г. Сорочинска. В данном муниципалитете в массовом порядке «избавлялись» от очередников - снимали их с учета в качестве нуждающихся в жилых помещениях по категории «Ветераны боевых действий».*

*При рассмотрении коллективной жалобы установлено, что постановлениями городской администрации от 15.04.2014г. заявители сняты с жилищного учета, так как являются членами семей собственника жилого помещения и обеспечены жилой площадью на одного человека более учетной нормы.*

*Принимая решение, орган местного самоуправления не учел, что ветераны встали на соответствующий жилищный учет еще по жилищному законодательству РСФСР и были обоснованно включены в областной сводный список ветеранов боевых действий, вставших на жилищный учет до 01.03.2005г. Их исключение из списка нуждающихся в улучшении жилищных условий противоречило Федеральному закону «О введение в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», так как обстоятельства, послужившие основанием для принятия их на такой учет, не изменились.*

*В целях восстановления законных прав нуждающихся в жилых помещениях, заявителям даны необходимые консультации, подготовлены проекты исковых заявлений в суд о признании незаконными решений органа местного самоуправления.*

**Грубые юридические ошибки все еще встречаются в работе муниципальных чиновников сельского уровня.** Там, где кадровый дефицит, отсутствие квалифицированных специалистов, методической помощи и правовых баз, там и нарушаются права граждан. Об этом красноречиво свидетельствует следующий пример.

*К Уполномоченному обратилась гражданка К. с жалобой на издание ад-*

министрацией МО «Мичуринский сельсовет» незаконного, по ее мнению, распоряжения о запрете приватизации квартиры.

*Проверкой по жалобе установлено, что заявительница состояла на учете в качестве нуждающейся в улучшении жилищных условий в администрации Акбулакского поссовета с 20 декабря 1994 года по август 2010 года. Администрацией МО «Акбулакский район» ей по договору социального найма от 20 октября 2010 года предоставлена квартира в поселке Акбулак-2.*

*В 2014 году заявительница решила воспользоваться своим правом на бесплатную приватизацию жилья, однако получила отказ. Согласно резолюции главы сельской администрации, по распоряжению от 04.09.2012г. спорная квартира отнесена к специализированному жилищному фонду и приватизации не подлежит.*

*Поскольку пунктом 3 Правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 26 января 2006г. № 42, запрещено отнесение жилых помещений к специализированному жилищному фонду, если они заняты по договорам социального найма, были основания считать, что указанное распоряжение незаконно.*

*Для восстановления нарушенного права заявительнице оказана правовая помощь по подготовке пакета документов для судебного обжалования распоряжения администрации сельсовета. Уполномоченный привлечен судом к участию в деле и подготовил заключение в поддержку требований заявительницы. В итоге суд признал за К. право на приватизацию квартиры, занимаемой ей по договору социального найма.*

### **Проблемы, связанные с проживанием в аварийном жилищном фонде**

В рамках реализации утвержденной постановлением Правительства Оренбургской области от 30.08.2013 № 739-пп государственной программы «Обеспечение качественными услугами жилищно-коммунального хозяйства населения Оренбургской области в 2014–2020 годах» подпрограммы «Организация капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов» на 2014–2020 годы» в 19 муниципальных образованиях в отчетном году планировалось начать ремонтные работы на 100 многоквартирных домах общей стоимостью 267,1 млн. рублей (средства Фонда – 105,9 млн. рублей, средства местных бюджетов – 134,3 млн. рублей, средства собственников – 26,9 млн. рублей) и улучшить условия проживания более 12,5 тыс. человек.

Завершение капитального ремонта многоквартирных домов в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» запланировано программой до 31 декабря 2015 года.

По состоянию на январь 2015 года ремонтные работы завершены на 42 домах (42%), где проживает 4,7 тыс. человек.

Лимит финансовой поддержки за счет средств Фонда на капитальный ремонт многоквартирных домов для Оренбургской области на 2015 год установлен в размере 60,5 млн. рублей.

Принята новая региональная программа по капитальному ремонту много-

квартирных домов на 2014–2043 гг., в которую включены все города и районы Оренбургской области.

На переселение граждан из аварийного жилищного фонда из федерального бюджета выделялось 877,98 млн. руб., из бюджета Оренбургской области – 906,5 млн. руб., из местных бюджетов – 91,5 млн. руб.

Израсходовано за отчетный период средств федерального бюджета – 590 млн. руб., областного – 906,5 млн. руб., местных бюджетов – 23,1 млн. руб. При этом плановые количественные показатели по площади и количеству переселяемых человек перевыполнены (запланировано 36 970 кв.м и 2 350 человек, выполнено – 37 390 кв.м и 2 395 человек).

По информации областного министерства строительства, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства, во исполнение рекомендаций, отраженных в ежегодном докладе Уполномоченного за 2013 год, в областную адресную программу «Переселение граждан Оренбургской области из аварийного жилищного фонда» на 2013–2017 годы» в соответствии с требованиями Федерального закона от 21 июля 2007 года «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» **включены все муниципальные образования, на территории которых расположены аварийные дома, признанные таковыми до 1 января 2012 года.**

Как и в предыдущие годы, оренбуржцы продолжали жаловаться на неповоротливость чиновников в решении вопросов признания домов аварийными.

Если у кого-то есть шанс попасть в программу расселения путем обращения в суд, то жители бывших ведомственных общежитий, принадлежавших предприятиям- банкротам, сталкиваются с проблемами, которые не решаются по многу лет.

*Н. - жительница общежития по адресу: г. Оренбург, ул. Юркина, д. 9А, затронула в своей жалобе проблему аварийного состояния здания.*

*В связи с тем, что ситуация с проживанием граждан в здании указанного общежития очень давняя, Уполномоченный запросил у областного министра строительства, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства и у главы администрации г. Оренбурга информацию о принятых и планируемых мерах.*

*Выяснилось, что указанное здание перешло в собственность ЗАО «Оренбургский мебельный комбинат» в процессе приватизации и изначально использовалось для проживания работников комбината.*

*В 2004 году комбинат признан банкротом и введена процедура конкурсного производства. Начиная с 2004 года в Арбитражном суде решалась судьба общежития. В защиту интересов проживающих граждан выступали органы государственной власти и прокуратуры. В итоге решением суда от 20.11.2007 г. за ЗАО «Оренбургский мебельный комбинат» признано право собственности на указанное общежитие как нежилой объект недвижимости.*

*В рамках процедуры банкротства передача общежития в собственность города не производилась, мероприятия по переводу здания в жилое, признанию его непригодным для проживания не осуществлялись.*

*Учитывая неудовлетворительное техническое состояние общежития, администрацией города еще в 2010 году организовано проведение инструмен-*

*тального обследования здания и определено, что оно находится в аварийном состоянии и существует опасность для проживания около 115 семей (248 граждан, из них 50 детей).*

*Были проведены работы по восстановлению работоспособности несущих конструкций здания (установлены страховочные металлические стойки – домкраты, восстановлена кирпичная кладка фасада здания). В результате аварийная ситуация была ликвидирована.*

*В сентябре 2014 года глава администрации г. Оренбурга сообщил, что подготовлено исковое заявление в суд в целях определения права собственности на общежитие. Совершены неоднократные выезды на место по факту определения необходимых видов капитального ремонта и ориентировочной стоимости данных работ, собраны и проработаны вопросы по возможным схемам финансирования ремонтных работ, выверены списки проживающих.*

*В декабре глава администрации города проинформировал Уполномоченного о том, что в связи с решением суда о закреплении за муниципальным образованием «город Оренбург» права собственности на помещение общежития проведена работа по оценке состояния здания. Прорабатываются варианты финансирования капитального ремонта здания.*

*Ход мероприятий по приведению общежития в надлежащее состояние находится на особом контроле у Уполномоченного.*

Из коллективного обращения жильцов Уполномоченный узнал о не менее плачевном состоянии и другого общежития, расположенного в п. Володарский Первомайского района Оренбургской области. В результате длительной переписки с главой сельсовета в помещении был произведен ремонт и отремонтирована кровля.

Еще одна проблема, требующая внимания в первую очередь со стороны федеральных органов власти, обозначена перед Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации Э.А. Памфиловой - это **передача в муниципальную собственность имущества Министерства обороны Российской Федерации, которое находится в плохом состоянии.**

*При рассмотрении жалобы работников МУП «ЖКХ» Первомайского поссовета на неисполнение работодателем судебных решений о взыскании задолженности по заработной плате выяснилось, что одной из главных причин образования задолженности явилось то, что объекты коммунальной инфраструктуры (тепловые и водопроводные сети) приняты поссоветом от Минобороны России и переданы в хозяйственное ведение МУП «ЖКХ» в неудовлетворительном состоянии. На поддержание работоспособности коммунальной инфраструктуры требуются значительные средства, которых у муниципалитета нет.*

Такая ситуация в Оренбургской области характерна не только для поселка Первомайский Оренбургского района, но и для Тоцкого, Сакмарского районов, где Минобороны России располагает социально значимым имуществом, подлежащим безвозмездной передаче в муниципалитеты. В большинстве случаев это имущество изношено или разрушено, что либо тормозит процесс передачи и имущество еще больше разрушается, фактически находясь в положении бес-

хозного, либо передается муниципалитетам в состоянии, требующем значительных финансовых вложений. **Данная «безвозмездная» передача ложится непосильным бременем на муниципальные бюджеты и в конечном итоге приводит к нарушению прав и законных интересов населения.**

Одновременно следует отметить положительный опыт главы муниципального образования Первомайский поссовет С.В.Стуковой, которая поставила перед Минобороны России вопросы необходимости безотлагательной передачи высвобождаемого недвижимого имущества и земельных участков для использования в интересах населения. «Душа болит за то, что бесхозяйственно доводится до разрушения то, что еще возможно использовать на благо людей, а вместо зданий и сооружений в муниципальную собственность будут законно переданы только руины!» - вот такие строки адресовала глава администрации Министру обороны России.

Под лежачий камень, как говорится в пословице, и вода не течет. Инициатива не осталась незамеченной, на письменные обращения получен ответ следующего содержания: «Минобороны России считает возможным передать в собственность муниципального образования Первомайский поссовет Оренбургского района Оренбургской области 75 служебных квартир, расположенных в поселке».

Главам муниципальных образований, на территории которых расположены высвобождаемое недвижимое имущество и земельные участки Минобороны России, следует перенять опыт С.В.Стуковой.

#### **Право на качественные услуги жилищно-коммунального хозяйства**

Работа сферы жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) остается одним из наиболее болезненных для населения вопросов, особенно если учесть хроническое несоответствие растущей цены их качеству. При этом граждане проявляют все большую активность в отстаивании своих прав на получение качественных услуг ЖКХ.

Наиболее резонансным событием в сфере предоставления услуг жилищно-коммунального хозяйства в области стало не восприятие населением законодательства о проведении **капитального ремонта общего имущества в много квартирных домах**. Особенno остро – в городах восточного Оренбуржья.

До вступления в силу Федерального закона РФ от 25.12.2012 № 271-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов РФ» (далее – Закон № 271-ФЗ) капитальный ремонт помогал проводить фонд реформирования ЖКХ. Теперь фонд участвует в финансировании только переселения граждан из ветхого и аварийного жилья. После вступления в силу Закона № 271-ФЗ за капитальный ремонт платят собственники жилья в многоквартирных домах. Платежи за капремонт являются обязательными.

На первый взгляд все предельно ясно, однако вокруг этого новшества ходит множество домыслов и слухов о том, как будут собираться и расходоваться эти деньги.

Новый закон, по сути, не привнес ничего нового, так как в гражданском и в жилищном законодательстве и раньше устанавливалось, что ответственность за

содержание жилья лежит на его собственниках.

Закон № 271-ФЗ, признавая плату за капремонт обязательной для всех собственников, направлен на создание четкого механизма, позволяющего проводить капремонт всего жилого фонда в плановом порядке.

Но, учитывая неосведомленность собственников жилья о том, как и на что будут израсходованы собранные деньги, гражданам необходимы гарантии, что эти средства направят на цели, для которых осуществлялся их сбор, и они будут израсходованы максимально эффективно.

До принятия Закона № 271-ФЗ не существовало четкого механизма реализации обязанности по содержанию собственниками общего имущества в многоквартирном доме. Можно было бесконечно жаловаться на разрушающиеся фасады и протекшую кровлю, и ждать, когда это исправят. Теперь капитальный ремонт многоквартирного дома зависит от самих жильцов.

С 1 октября 2014 года в Оренбургской области вступили в силу положения законодательства, обязывающие собственников жилых помещений в многоквартирных домах производить оплату минимального взноса на капитальный ремонт общего имущества в этих домах. В ноябре собственники жилых помещений в многоквартирных домах получили квитанции на оплату за капитальный ремонт.

Постановлением Правительства области от 20.12.2013 № 1267-п установлен минимальный размер взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории области, на один квадратный метр общей площади помещения в многоквартирном доме, принадлежащего собственнику данного помещения, на 2014 год в размере: 3,9 руб. – для домов с этажностью до трех этажей включительно; 4,85 руб. – для домов с этажностью 4 и 5 этажей; 6,1 руб. – для домов с этажностью от шести этажей и выше.

В соответствии с новым законодательством собственники помещений в многоквартирном доме вправе выбрать один из следующих способов формирования фонда капитального ремонта:

1) перечисление взносов на капитальный ремонт на счет регионального оператора;

2) перечисление взносов на капитальный ремонт на специальный счет.

Региональным оператором в регионе определен Фонд модернизации ЖКХ Оренбургской области.

Если собственники в назначенный срок (до 1 августа 2014 года) не выбрали способ формирования фонда капитального ремонта или выбранный ими способ не был реализован, орган местного самоуправления принимает решение о формировании фонда капитального ремонта в отношении такого многоквартирного дома на счете регионального оператора.

Судя по протестным настроениям оренбуржцев, о возможности выбора способа расходования их денег на капитальный ремонт они не знали. Основной претензией звучало: «Почему я должен платить сейчас, а ремонт будет сделан потом? Почему на наши деньги будут ремонтировать другой дом?»

Однако способ формирования фонда капитального ремонта может быть

изменен в любое время на основании решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме.

Губернатор области Ю.А.Берг провел совещание о ситуации в жилищно-коммунальной сфере городов восточного Оренбуржья, на котором подверг резкой критике состояние дел по организации работы в части реализации федерального и регионального законов о проведении капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

Главной причиной социальной напряженности и неприятия Закона гражданами Губернатор справедливо отметил недостаточную информированность граждан о смысле и возможностях закона и закрытость процессов подготовки документации по капремонту. В городах Орск, Новотроицк, Гай организационно-разъяснительная работа по реализации закона о капремонте провалена. Например, в городах Оренбурге и Бузулуке сбор платежей за капитальный ремонт по итогам трех месяцев в среднем составляет более 80 процентов. Тогда как в Орске, Новотроицке и Гае – не превышает 25 процентов.

По данным министерства строительства, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства области в течение всего прошлого года администрацией города Оренбурга (население около 600 тысяч человек) проведено более 30 встреч со специалистами Фонда реформирования ЖКХ, на базе одного из вузов областного центра организованы семинары по программе «Управдом» с целевыми аудиториями – Управляющими компаниями (УК), руководителями Товариществ собственников жилья (ТСЖ), старшими по домам. Эти люди, в свою очередь, провели разъяснительную работу в своих многоэтажках, совершив по квартирный обход. УЖКХ г. Оренбурга еженедельно проводило и продолжает совещания с руководителями УК и ТСЖ по всем возникающим вопросам. Организована горячая линия по оплате услуг ЖКХ и информационная кампания в СМИ. Не меньший объем работы, пропорционально населению, провели в Бузулуке, Бугуруслане, Сорочинске, большинстве городов и районов области.

В Орске проведено всего три рабочие встречи администрации с УК и ТСЖ, в Новотроицк – порядка десяти.

*Обращались обеспокоенные граждане с просьбой о разъяснении законности начисления платежей за капитальный ремонт и к Уполномоченному. Например, непосредственно перед проведением протестных акций к Уполномоченному обратился один из общественников из г. Гая.*

*По данному обращению подготовлено подробное разъяснение. Со своей стороны аппарат Уполномоченного подготовил методическое пособие о новшествах и возможностях Закона, рассчитанное на широкий круг собственников жилья.*

Кроме того, в предыдущих ежегодных докладах Уполномоченный рекомендовал муниципалитетам усилить работу по правовому просвещению жителей муниципальных образований. В 2013 году значительная часть муниципалитетов проигнорировали рекомендации. В 2014 году по исполнению рекомендаций отчитались практически все.

Однако анализ представленной муниципальными образованиями информации показывает, что в тех муниципалитетах, где рекомендациям уделено

должное внимание, где в планы работы отдельными пунктами включено правовое просвещение населения, отсутствуют серьезные проблемы с исполнением нового законодательства. В тех муниципалитетах, которые рекомендации Уполномоченного лишь «приняли к сведению» возникла социальная напряженность.

**Органам местного самоуправления как самой приближенной к населению публичной власти необходимо осуществлять правовое просвещение на основе заранее разработанных планов или муниципальных программ. Взаимодействие с населением и институтами гражданского общества при принятии управленческих решений является важнейшим условием недопущения социальной напряженности.**

Актуальным вопросом в сфере ЖКХ остается проблема реализации **собственниками помещений многоквартирных домов права на выбор способа управления домом.**

*На протяжении нескольких лет к Уполномоченному обращаются жильцы многоквартирных домов из областного центра с жалобами на злоупотребления в ООО «Управляющая компания жилищным фондом «Южная» (далее - УК).*

*Как установлено, в отделе полиции № 2 УМВД по г. Оренбургу многократно выносились постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, однако прокурором они отменялись, материалы возвращались на дополнительную проверку в связи с неполнотой собранных материалов, отсутствием правовой оценки действиям должностных лиц УК.*

*Уполномоченный обратился к надзирающему прокурору и начальнику областного УМВД с просьбой взять ситуацию с проведением доследственной проверки под контроль, привлечь к ней наиболее квалифицированных сотрудников полиции, по результатам принять законное решение.*

*Согласно полученной информации, назначена и проводится почерковедческая экспертиза, и в случае подтверждения факта подделки подписей собственников жилья многоквартирного дома прокуратура сможет обратиться в суд с иском в интересах собственников жилья о признании недействительным договора управления многоквартирным домом.*

В связи с тем, что данные вопросы коснулись массовых нарушений прав граждан, прорабатывается для рассмотрения на Экспертном совете при Уполномоченном во втором квартале 2015 года тема: «Повышение роли органов муниципального контроля и жилищного надзора за деятельностью управляющих организаций».

**Уполномоченный обращает внимание правоохранительных органов на то, что достижение целей реформирования жилищно-коммунального хозяйства и недопущение социальной напряженности в немалой степени зависят от эффективности мер реагирования на факты нарушений жилищного законодательства, незаконного использования финансовых средств в сфере ЖКХ.**

## **Соблюдение и реализация трудовых прав граждан**

Содействие в обеспечении государственной гарантии права на труд является одним из приоритетных направлений деятельности Уполномоченного. Данная работа в основном осуществляется в тесном взаимодействии с надзорными органами в области соблюдения трудовых прав граждан на территории региона.

Принятию последовательных мер до полного восстановления нарушенных прав каждого работника способствует деятельность межведомственной рабочей группы при прокуратуре области, деятельность которой является эффективным механизмом взаимодействия органов власти, надзорных органов и правозащитных организаций. Активное участие в работе совещаний на правах члена рабочей группы принимает сотрудник аппарата Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области.

Данная группа создана в мае 2014 года в целях противодействия правонарушениям и преступлениям в сфере трудового законодательства в Оренбургской области, выработки единых решений, а также создания единственного механизма по защите трудовых прав граждан. В своем предыдущем ежегодном докладе Уполномоченный поддерживал предложение министра Роструда о создании в регионе подобной группы.

На заседаниях рабочей группы обсуждались и вырабатывались решения самых актуальных проблем. Не осталась без внимания сохраняющаяся ситуация с выплатами заработной платы ниже минимального размера оплаты труда (далее – МРОТ). Отмечалось снижение эффективности деятельности органов налогового контроля в отношении работодателей, допустивших подобные нарушения, – только 7% уличенных руководителей вняли требованиям о повышении зарплаты до МРОТ (в 2013 году – 45%).

В целях повышения эффективности работы по пресечению фактов выплаты заработной платы «в конвертах» и ниже МРОТ межведомственной группой решено продолжить систематический и своевременный обмен информацией между ведомствами о работодателях, допускающих нарушения трудового законодательства, и проведение совместных проверочных мероприятий.

Особое внимание уделялось проблеме занятости населения в моногородах области. На заседании рабочей группы рассматривался вопрос массового высвобождения персонала на предприятиях городов Орска и Новотроицка. Уполномоченным также выражена обеспокоенность состоянием трудовых прав работников ОАО «Уральская сталь».

В связи с закрытием с 1 апреля 2014 года сортопрокатного цеха на ОАО «Уральская сталь» планировалось высвобождение 2500 человек, включая персонал цеха, а также вспомогательных подразделений, обслуживающих цех.

15 января 2014 года в г. Оренбурге подписано соглашение между Правительством Оренбургской области, муниципальным образованием г. Новотроицк, ООО УК «Металлоинвест» и ОАО «Уральская Сталь» о сотрудничестве при реализации мероприятий, направленных на сохранение конкурентоспособности «Уральской Стали». Взаимные обязательства сторон приняты в отношении мероприятий, направленных на поддержку высвобождаемых при реструктуризации производства работников.

Намеченым к высвобождению работникам предприятия предложили несколько вариантов: трудоустройство на предприятия УК «Металлоинвест», вакансии в структурных подразделениях комбината, города.

Позиция Уполномоченного по данному вопросу письменно направлена в адрес министра труда и занятости Оренбургской области. Для обеспечения занятости высвобождаемого персонала Уполномоченный полагает необходимым проведение подготовительной работы с ГБУ «Центр занятости населения г. Новотроицка» и органами местного самоуправления.

На заседании рабочей группы решено прокурорам г. Новотроицка и Ленинского района г. Орска обеспечить на постоянной основе мониторинг соблюдения прав граждан на защиту от безработицы в предприятиях, работники которых находятся под риском увольнений или в режимах неполной занятости (ОАО «Уральская сталь», ОАО «Комбинат Южуралникель»), а также выполнение центрами занятости населения возложенных полномочий в полном объеме.

Министерству труда и занятости рекомендовано усилить контроль за деятельностью ГБУ «Центр занятости г. Орска» и ГБУ «Центр занятости г. Новотроицка» при осуществлении трудоустройства высвобожденных работников.

Ситуация на рынке труда Оренбургской области подвергается постоянно-му мониторингу.

По информации министерства труда и занятости Оренбургской области в 2014 году поиск подходящей работы осуществляли 58,2 тыс. человек, официальный статус безработного получили 26,1 тыс. человек.

На 01.01.2015 численность зарегистрированных безработных составила 13 тыс. человек, уровень безработицы – 1,22%.

Наибольший уровень регистрируемой безработицы отмечался в г. Сорочинске и Сорочинском районе – 3,4%, Пономаревском – 3,3%, Домбровском – 3,2%, Матвеевском и Светлинском районах – по 3,1%, наименьший – в г. Оренбурге – 0,4%, г. Орске и Саракташском районе – по 0,6%.

На рынок труда оказали влияние и прибывшие в Оренбургскую область граждане Украины. В 2014 году им оказано отдельное внимание органов власти. Службой занятости организовано межведомственное взаимодействие с Управлением федеральной миграционной службы России по Оренбургской области, министерствами социального развития, образования, здравоохранения, сельского хозяйства, а также с органами местного самоуправления. Региональный Минтруд в ежедневном режиме ведет учет граждан Украины, находящихся на территории области и нуждающихся в трудоустройстве.

Для решения вопросов трудоустройства граждан Украины, обратившихся в органы службы занятости, в том числе находящихся в пунктах временного размещения, специалистами службы занятости населения осуществлялось их информирование о ситуации на рынке труда, ознакомление с вакансиями, заявленными работодателями, в том числе с предоставлением жилой площади. Кроме того, работает телефон «горячей линии», на портале «Работа в России» размещена информация о наличии вакансий с предоставлением жилья в Оренбургской области.

В 2014 году в органы службы занятости в целях поиска подходящей работы обратилось 542 гражданина Украины, из них трудоустроено 356. Уровень трудоустройства составил 65,7%. Граждане Украины задействованы практически во всех сферах: сельском хозяйстве, промышленности, медицине, образовании и других.

Пристальное внимание со стороны межведомственной рабочей группы удалено напряженной ситуации с невыплатой заработной платы работникам ОАО «Бузулукский завод тяжелого машиностроения», выпускающем буровые станки, машины для алюминиевой промышленности, конвейеры и конвейерное оборудование для предприятий черной металлургии и нефтяной промышленности. По состоянию на 14 ноября 2014 года сумма задолженности по зарплате перед 340 работниками и 34 уволенными за период с августа по октябрь включительно составляла около 14,5 млн. рублей.

Такая ситуация возникла в связи с несвоевременной оплатой заказчиками продукции завода и отсутствием в акционерном обществе финансовых средств. Причем в 2013 году градообразующее предприятие не имело задолженности ни по зарплате, ни по платежам в бюджетные и внебюджетные фонды. Как выяснилось, суммы имеющейся дебиторской задолженности в случае ее погашения хватило бы для выплаты долгов по зарплате. Однако меры к этому руководством предприятия не предпринимались.

Одновременно выяснилось, что генеральный директор завода направлял поступившие от контрагентов суммы на счета различных юридических лиц. По данным фактам органы полиции провели проверку, по результатам которой вынесли постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. Бузулукская межрайонная прокуратура данное постановление признала незаконным, отменила его и направила материалы на дополнительную проверку. На момент подготовки доклада проверка не была завершена.

Кроме того, прокуратура направила в следственные органы материалы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела по статье 145.1 Уголовного кодекса Российской Федерации (невыплата заработной платы свыше двух месяцев). Процессуальное решение по данному вопросу пока не принято.

В целях погашения образовавшихся долгов по зарплате прокурор направил 349 заявлений мировому судье и иск в Бузулукский районный суд в интересах 165 работников. В нем содержится требование не только о выплате зарплаты, но и о погашении задолженности по налоговым отчислениям, страховым взносам в Пенсионный фонд России.

По результатам прокурорских проверок руководство завода неоднократно привлекалось к административной ответственности за нарушение трудового законодательства.

Благодаря вмешательству в разрешение ситуации органов власти и местного самоуправления, надзорных и контролирующих органов, правоохранителей руководство предприятия начало принимать меры к выплате долгов по зарплате.

В связи с тем, что сложная ситуация с выплатой заработной платы работникам ОАО «Бузулукский завод тяжелого машиностроения» приобрела затяж-

ной характер, проблема подлежала рассмотрению на заседании межведомственной рабочей группы, которое состоялось в прокуратуре области 09.12.2014. По результатам Бузулукскому межрайонному прокурору даны поручения. Ситуация находится на постоянном контроле у Уполномоченного.

В отчетном году к Уполномоченному за содействием в восстановлении нарушенных трудовых прав поступило 95 обращений от 243 заявителей.

Большая часть обращений – 35% затрагивала вопросы погашения задолженности по заработной плате. Почти такое же количество – 30% заявителей волновал вопрос правильности оформления и расторжения трудовых договоров. Также в жалобах поднимались следующие вопросы: исполнение условий коллективного договора, зачет трудового стажа для оформления пенсии, трудоустройство, исполнение судебных решений и другие.

Все больше граждан отдают предпочтение административному способу защиты своих прав. По информации, предоставленной Государственной инспекцией труда в Оренбургской области, количество поступающих обращений граждан продолжает расти: в отчетном году поступило 7 742 письменных и устных обращений, что на 8,4% больше, чем в 2013 году (7 143).

В то же время Оренбургский областной суд сообщает о значительном снижении обращений граждан в суд по трудовым спорам: в 2014 году районными (городскими) судами рассмотрено на 52,3 % меньше дел по трудовым спорам (4 410), чем в 2013 году (9 254 дела). С вынесением решения рассмотрено 3 650 дел, по 87% дел требования удовлетворены.

У мировых судей количество дел по трудовым спорам по сравнению с 2013 годом снизилось – на 9,8 %. В 2014 году было рассмотрено 7 314 дел по спорам об оплате труда, по 97,5% дел требования были удовлетворены.

Прошедший год добавил к общим причинам нарушения трудовых прав проведенные реформы. Реформирование той или иной структуры организаций, как правило, серьезно затрагивает трудовые права задействованных в ней людей. Красноречивым примером является реорганизация в Оренбургской области системы социального обслуживания.

Правительством Оренбургской области реализованы мероприятия по созданию сети комплексных центров социального обслуживания. Однако при реформировании уделено недостаточно внимания правам работников системы социального обеспечения. Разъяснительная работа, предусмотренная «дорожной картой» – «Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения Оренбургской области (2013 –2018гг.)», ведется недостаточно. Подтверждением тому явились поступившие жалобы.

Не все работники системы социального обслуживания были уволены в порядке перевода во вновь созданные учреждения. С некоторыми из них трудовые договоры расторгнуты в связи с ликвидацией муниципальных учреждений соцзащиты населения. При этом вызвал обеспокоенность разнящийся подход к реализации прав уволенных на гарантированные Трудовым кодексом Российской Федерации выплаты.

*К Уполномоченному по правам человека поступило коллективная жалоба от бывших работников МБУ СО «Дом-интернат малой вместимости для*

*граждан пожилого возраста и инвалидов» Абдулинского района, с которыми расторгнуты трудовые договоры при ликвидации учреждения.*

*В связи с тем, что они в двухнедельный срок после увольнения обратились в Центр занятости населения и не были трудоустроены, за ними, согласно трудовому законодательству, должен был сохраняться среднемесячный заработок в течение третьего месяца со дня увольнения. Однако на практике указанная трудовая гарантия осталась нереализованной.*

*Министерство социального развития области отказалось решать проблему заявителей, разъяснив, что расчеты с работниками осуществляют ликвидационная комиссия в порядке очередности, и если на момент обращения организация уже ликвидирована, то получить среднемесячный заработок на период трудоустройства за третий месяц невозможно.*

*В связи с состоявшейся 31.10.2013 ликвидацией, администрации муниципальных образований, ранее являющиеся учредителем учреждения социальной защиты населения, отвечают, что не несут ответственности по обязательствам ликвидированных учреждений соцзащиты.*

*В унисон ответила и Абдулинская межрайонная прокуратура: «получить выплаты невозможно».*

*За восстановлением нарушенных трудовых прав заявили обратились в суд с требованиями к администрации Абдулинского района о выплате гарантированных компенсаций. Абдулинский районный суд пришел к выводу, который не укладывается в голове: поскольку истцы не успели заявить требования о выплате выходного пособия в процессе ликвидации учреждения (право на получение этих выплат у них на тот момент еще не возникло!), следовательно, истцы утратили это право. По данному основанию в удовлетворении исковых требований решено отказать. Обделенные бывшие работники обжаловали такое решение в судебную коллегию по гражданским делам Оренбургского областного суда.*

*Совсем иначе был решен вопрос в Илекском районе. Там в защиту уволенных работников выступил прокурор района и суд удовлетворил аналогичные исковые требования о взыскании с районной администрации выходного пособия в пользу уволенных работников ликвидированных учреждений. Илекским районным судом сделан справедливый вывод о том, что предусмотренная Трудовым кодексом выплата является мерой социальной защиты безработных граждан и проведение мероприятий по модернизации системы социального обслуживания населения не должно нарушать законодательно закрепленные трудовые права уволенных работников.*

*Полагая, что судебная практика должна иметь единообразный подход при рассмотрении аналогичных споров, Уполномоченный направил информационное письмо о сложившейся ситуации председателю областного суда.*

*В итоге апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Оренбургского областного суда от 24.06.2014 отменено решение Абдулинского районного суда и за заявителями признано право на выходное пособие и компенсационные выплаты. Областной суд в апелляционном определении подчеркнул, что обстоятельство, при котором право работников на выплаты*

*возникло уже после ликвидации учреждения, не может являться ограничением трудовых прав уволенных работников, гарантированных международными нормами и трудовым законодательством Российской Федерации.*

**Непростая экономическая ситуация, которую преодолевает Оренбургская область вместе со всей страной, к сожалению, позволяет прогнозировать дальнейшие проблемы с обеспечением трудовых прав граждан. Предполагается дальнейшее реформирование многих структур и организаций, в основном, в виде сокращения работников, экономии на оплате труда.**

По информации министерства труда и занятости населения Оренбургской области изменение финансово-экономического состояния предприятий уже оказывает определенное негативное влияние на рынок труда области.

На 31.12.2014 обследованию подлежало 27 предприятий и организаций, с численностью работающих – 13,7 тыс. человек.

На 9 предприятиях для 983 человек были введены режимы вынужденной неполной занятости, из них:

- 718 человек находились в простое;
- 5 человек в отпусках без сохранения заработной платы;
- 260 человек трудились неполное рабочее время.

На 22 предприятиях предполагается к увольнению 3,5 тыс. работников.

В 2014 году 1 392 работодателя заявили в органы труда и занятости о предполагаемом высвобождении 17,8 тыс. человек. Фактически остались без работы около 5,2 тыс. человек.

**Уполномоченный обращает внимание органов государственной власти Оренбургской области на необходимость усиления в 2015 году контроля за осуществлением антикризисных мер, которые не должны сводиться лишь к экономии на работниках той или иной сферы. Следует уделять повышенное внимание к соблюдению прав высвобождаемых работников и граждан, ищущих работу.**

Анализ обращений, поступающих к Уполномоченному и в Государственную инспекцию труда в Оренбургской области, показывает, что трудящиеся сталкиваются с большим числом однотипных, постоянно повторяющихся нарушений. **Нарушения прав граждан в сфере оплаты труда относятся к числу наиболее распространенных.** Зачастую они тесно переплетаются с другими нарушениями.

Далеко не каждый работник решится жаловаться на работодателя, если он не планирует прекращения трудовых отношений. В большинстве случаев работник предпочитет обратиться анонимно.

Статистика Гострудинспекции показывает, что из общего количества поступивших жалоб (7 742 письменных и устных обращений) наибольшее число от работников организаций небюджетной сферы – 6 985 (организаций торговли, обрабатывающей промышленности, сельского хозяйства, строительства, и других). От граждан, занятых в организациях бюджетной сферы, поступило всего 757 обращений. Причины низкой активности «бюджетников», с одной стороны, связаны с редкими случаями нарушений закона, с другой – работники не решаются обращаться с жалобами на работодателя, опасаясь потерять место.

К Уполномоченному по правам человека неоднократно поступали анонимные обращения о злоупотреблениях со стороны директоров учреждений, подведомственных министерству социального развития. Такие обращения не оставались без должного внимания, так как являлись своего рода «сигналами». К примеру, по результатам проведенных проверок по *анонимному обращению работников Имангуловского специального дома-интерната для престарелых и инвалидов (СДИПИ) о нарушениях при начислении заработной платы за счет приема «мертвых душ» возбуждены уголовные дела в отношении бывшего директора государственного бюджетного учреждения социального обслуживания по фактам выявленного мошенничества и служебного подлога. Было установлено, что бывший директор в 2013 году оформил на работу пять «виртуальных» работников, которым начислена заработка заработная плата в 70 тыс. руб.*

Уполномоченный продолжает использовать практику восстановления нарушенных трудовых прав заявителя в досудебном порядке путем непосредственного обращения к работодателям. В отдельных случаях, когда доводы жалобы подтверждались, работодатель решал вопрос без обращения в суд и привлечения надзорных органов. Примером могут служить *жалобы о невыплате заработной платы работникам ОАО «Ставропольнефтегеофизика» и ООО «Регал транс». В результате переговоров с аппаратом Уполномоченного задолженность перед работниками была погашена.*

Однако, далеко не всегда работодатель проявляет должную сознательность. Часто права работников явно игнорируются, без указания на причины и опасения негативных правовых последствий.

*К Уполномоченному обратилась бывшая работница ООО «Орентранс-Камаз» по вопросу взыскания выплат, полагающихся при увольнении. Трудовой договор с заявительницей расторгнут по инициативе работодателя в связи с ликвидацией предприятия. При увольнении не выплачены выходное пособие и денежная компенсация за неиспользованный отпуск.*

*Специалистом аппарата Уполномоченного организована встреча с директором ООО «Орентранс-Камаз» и юристом организации. При личной встрече директор не отрицал наличие задолженности перед бывшим работником, однако невыплату объяснил решением учредителя. В добровольном порядке работодатель свои обязанности по выплате причитающихся сумм не исполнил.*

*В целях восстановления трудовых прав заявителя было подготовлено исковое заявление в суд. В судебном процессе Уполномоченный в порядке статьи 47 Гражданского процессуального кодекса РФ давал заключение в поддержку требований. В итоге решением Дзержинского районного суда от 10.07.2014 г. иск удовлетворен в полном объеме.*

Это не единственный случай, когда для защиты нарушенных трудовых прав Уполномоченный вступал в рассматриваемое в судебном процессе гражданское дело для дачи заключения в целях защиты прав, свобод и законных интересов обратившихся граждан. К Уполномоченному по правам человека поступило коллективное обращение бывших работников ООО «Руссервис-1» по вопросу взыскания заработной платы. Согласно обращению, работники состоя-

*ли в трудовых отношениях с указанным работодателем с 01.01.по 14.07.2014г. При увольнении работодателем не произведен расчет заработной платы за июнь, июль и денежной компенсации за неиспользованный отпуск, что явилось нарушением трудовых прав граждан.*

*В целях их восстановления была оказана правовая помощь по обращению в суд. При рассмотрении дела в суде Уполномоченный предоставил в суд заключение о поддержке исковых требований заявителей. Позиция Уполномоченного была услышана, суд вынес решение в пользу работников ООО «Руссервис-1».*

**Нарушения трудовых прав чаще всего становятся возможными из-за игнорирования законодательства уверенным в своей безнаказанности работодателем.** Проблемы закона, слишком мягкие санкции приводят к тому, что бесконечно уклоняться от выполнения обязанности или заплатить штраф проще, чем действовать в строгом соответствии с трудовым законодательством.

*В результате работник, чьи права нарушены, вынужден обращаться в самые различные инстанции и, подчас, безрезультатно. В такую ситуацию попал житель г. Оренбурга А. При проверке по жалобе установлено, что руководитель ООО «СМК-Технологии» с мая не оплачивает листки нетрудоспособности. Дзержинским районным судом г. Оренбурга удовлетворены исковые требования прокурора района о взыскании задолженности по заработной плате и выдаче трудовой книжки. Однако за это время решением Арбитражного суда Оренбургской области ООО «СМК- Технологии» признано банкротом, а конкурсный управляющий не имеет возможности произвести оплату больничных листов и выдать трудовую книжку в связи с непередачей работодателем всей необходимой документации.*

*Гражданин обращался за выплатой пособия социального страхования и в территориальный отдел Фонда социального страхования (далее-ФСС), однако получил отказ с разъяснением положений Федерального закона «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством», который предусматривает выплаты пособий по временной нетрудоспособности непосредственно территориальными органами Фонда только при определенных случаях. Ситуация заявителя в перечень данных случаев не входит, поскольку организация, в которой он трудился, еще находится в процессе банкротства.*

Слабым утешением может являться то, что Министерством труда России подготовлен проект Федерального закона «О внесении изменений в статью 134 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» и Федеральный закон «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством», предусматривающий возможность выплаты пособий застрахованному лицу из средств фонда социального страхования в случае, если на день обращения застрахованного лица к страхователю за назначением и выплатой указанных пособий в отношении страхователя проводятся процедуры, применяемые в деле о несостоятельности (банкротстве) страхователя.

## **Заработка плата отдельных категорий работников и задолженность**

В средствах массовой информации, в том числе в сети «Интернет», неоднократно подвергалась критике статистическая информация о размерах зарплат бюджетников. Особое негодование в анонимных комментариях к новостям на Интернет-страницах электронных СМИ вызвано опубликованием суммы средней зарплаты врачей – 33 тысячи рублей, что почти на 3 тыс. руб. превышает целевой показатель «дорожной карты».

По информации министерства здравоохранения области на конец 2014 года с оплатой труда медицинских работников сложилась следующая ситуация.

Средняя зарплата врачей составляет 33 тыс. руб., у среднего медицинского персонала – 18,5 тыс. руб. и 12 тыс. руб. у младшего медицинского персонала. При этом целевые показатели по «дорожной карте», соответственно, 30 210,4 руб., 27 613,1 руб. и 11 788,3 руб., то есть фактический размер превысил запланированный.

Численность работников, заработная плата которых **выше** целевого показателя, составляет: врачей – 4 025 человек, среднего медперсонала – 11 066 человек и младшего медперсонала – 4 544 человека. Численность работников, заработная плата которых **ниже** целевого показателя: врачей – 3 101 человек, среднего медперсонала – 9 450 человек и младшего медперсонала – 9 009 человек.

Таким образом, количество медицинских работников, размер зарплаты которых ниже, чем публикуется в статистических отчетах, чуть менее половины от общей численности. Вполне понятно, что они чувствуют себя обделенными, что вынуждает их обращаться к Уполномоченному.

*При рассмотрении обращения К. установлено, что работодатель вместо формулировки «надбавка 30% к окладу за работу во вредных условиях труда» прописал «повышение оклада на 30% за работу во вредных условиях труда». Некорректно сформулированная фраза в соглашении об изменении условий трудового договора послужила основанием разногласий и разночтений.*

*В результате взаимодействия с руководством областного противотуберкулезного диспансера замечания были устранены.*

Но не все обращения о низкой зарплате подтверждаются фактами при проведении проверки. Примером может служить обращение врача-дерматовенеролога ГБУЗ «Асекеевская районная больница»: «при начислении зарплаты профессиональные качества врача, занимаемая должность не имеют значения, имеет место только субъективное отношение главного врача и его заместителей к конкретному работнику».

*При проверке министерством здравоохранения доводы заявителя не нашли доказательства. Почетное звание, квалификационная категория у обратившегося врача отсутствовали, дополнительный объем работы (совмещение, дежурство) не осуществлялось. Дополнительно к гарантированной зарплатной плате ежемесячно производились выплаты стимулирующего характера – надбавки за интенсивность, высокие результаты и качество.*

Средняя заработная плата конкретного медицинского работника с учетом факторов, влияющих на размер зарплаты (занимаемая должность, наличие квалификационной категории, стаж работы, выполнение показателей ка-

*чества и объема работы, участие в оказании платных медицинских услуг и т.д.), могла сложиться как выше, так и ниже средней величины.*

*При этом установлено, что показатели соотношения средней заработной платы медицинских работников к средней заработной плате в субъекте (21461,5 руб.) выполнены в учреждении по врачам и среднему медицинскому персоналу. Правда, показатели младшего медперсонала еще не достигли запланированных значений.*

Соблюдение трудовых прав медицинских работников остается на контроле в работе надзорных органов. Результаты работы в данной сфере планируется обсудить на заседании межведомственной рабочей группы в 1 квартале 2015 года.

В предыдущих ежегодных докладах Уполномоченный обращал внимание на имеющуюся долю соцработников с заработной платой ниже прожиточного минимума.

По информации министерства социального развития Оренбургской области итогом работы министерства за 2014 год стало снижение до нуля доли социальных работников, заработка которых не превышает установленный прожиточный минимум. В 2013 году доля социальных работников с заработной платой ниже прожиточного минимума составляла 3%.

Средняя заработная плата по отрасли у социальных работников учреждений социального обслуживания населения (в расчете на среднесписочную численность, без внешних совместителей) составила 13 986,3 руб., что на 30,5% выше уровня оплаты труда социальных работников в 2013 году (10 713,7 руб.).

Не теряет своей остроты проблема **задолженности по заработной плате**. По данным Оренбургстата, задолженность по заработной плате на 01.01.2015 составила 24 454 тыс. руб. Долги имеются на 13 предприятиях, расположенных в 11 территориях. Основной причиной возникновения задолженности по заработной плате является несвоевременность расчетов за поставленную продукцию и оказанные услуги, убыточность предприятий.

В числе должников 6 предприятий-банкротов. На их долю из общей суммы задолженности на предприятия-банкроты приходится более половины от общего объема задолженности – 13 864тыс. рублей.

Дополняет картину информация из Управления Федеральной службы судебных приставов по Оренбургской области: в 2014 году на исполнении в районных и городских отделах судебных приставов находилось 13 365 исполнительных производств о взыскании задолженности по заработной плате на сумму 233 306 тыс. руб., что на 10,3% больше, чем в 2013 году.

Фактическим исполнением судебными приставами-исполнителями окончено 11 283 исполнительных производства на сумму 143 455 тыс. руб. По состоянию на 01.01.2015 остаток неоконченных исполнительных производств о взыскании задолженности по заработной плате составил 1 127 исполнительных производств на сумму 49 727 тыс. руб.

Министерством труда и занятости населения Оренбургской области во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, прокуратурой проводится мониторинг задолженности по заработной плате перед работ-

никами организаций, в том числе находящихся в стадии банкротства.

В целях улучшения ситуации с выплатой заработной платы на предприятиях Указом Губернатора Оренбургской области от 28 августа 2013 года № 819-ук образована межведомственная комиссия по вопросам оплаты труда и уплаты страховых взносов. Полномочия по организационно-методическому обеспечению работы комиссии возложены на областное министерство труда и занятости населения.

В 2014 году проведено 8 заседаний комиссии. На заседания приглашались и заслушивались руководители около 200 предприятий, допустивших образование задолженности по заработной плате и страховым взносам. По итогам работы в течение года удалось погасить задолженность по зарплате на сумму 113,6 млн. руб.

К сожалению, не всегда право на оплату труда реализуется фактическим исполнением. Нередки случаи, когда задолженность по зарплате может возникнуть из-за злоупотреблений руководителей предприятий. На контроле в аппарате Уполномоченного находятся *коллективные обращения бывших работников ООО «Завод строительных машин и нестандартного оборудования» и ООО «Торговый дом «Завод строительных машин»*.

*Установлено, что на протяжении длительного времени в следственном отделе по г. Орску проводится проверка по факту невыплаты заработной платы работникам предприятий, а в органах полиции – по факту преднамеренного банкротства предприятия ООО «Торговый дом «Завод строительных машин».*

*По результатам вышеуказанных проверок неоднократно выносились постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, которые затем отменялись районной прокуратурой, а материалы возвращались для дополнительной проверки. Окончательное решение на момент подготовки доклада принято не было.*

*Посчитав такое положение дел неприемлемым, Уполномоченный направил письменное обращение в адрес начальника УМВД по г. Орску с просьбой взять под личный контроль проведение проверочных мероприятий. Очередное постановление следователя следственного отдела, как необоснованное, отменил прокурор района.*

*Несмотря на то, что данный вопрос находится на контроле в прокуратуре области, где проводятся межведомственные совещания, в том числе и с участием сотрудников аппарата Уполномоченного, обсуждение хода, достаточности и эффективности действий следственных органов и органов дознания по установлению фактических обстоятельств дела не приводит к ускорению процесса вынесения по материалам проверок окончательных законных решений.*

*Обращение работников ООО «Промгеотек» также остается в аппарате Уполномоченного на контроле, пока в Абдулинском межрайонном следственном отделе по возбужденному в 2011 году уголовному делу по факту невыплаты заработной платы и впоследствии прекращенному в связи с отсутствием в действиях руководителей состава преступления не будет принято законного*

*решения. Постановление о прекращении производства по делу было отменено после обращения Уполномоченного к руководителю Следственного Управления Следственного комитета РФ по Оренбургской области, дело возвращено для организации дополнительного расследования руководителю межрайонного следственного отдела.*

Результаты работы следственных органов по рассмотрению сообщений и расследованию уголовных дел по фактам невыплаты заработной платы, а также возникающие в ходе процессуальных проверок и предварительного следствия проблемы подлежат ежеквартальному обсуждению на заседании межведомственной рабочей группы по соблюдению законности в сфере трудового законодательства.

Отмечен формальный подход к рассмотрению данных фактов, недостаточная подготовка следователей в созищании доказательственной базы, волокита по материалам, отсутствие ведомственного контроля. Как результат, в 2014 году из 116 рассмотренных сообщений возбуждено всего 2 уголовных дела, по остальным материалам вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, большинство из которых нельзя считать законными и обоснованными.

По результатам заседания принято решение прокурорам районов при наличии оснований инициировать проведение органами Следственного комитета РФ доследственных проверок по фактам невыплаты заработной платы, пенсий, стипендий и иных установленных законом выплат. Обеспечить направление в следственные органы полных и качественных материалов прокурорских проверок.

Прокурорам районов поручено взять на контроль ход проверочных мероприятий по материалам проверок, расследования и судебного разбирательства уголовных дел по ст. 145.1 Уголовного кодекса Российской Федерации. Незамедлительно реагировать на каждый случай принятия незаконных процессуальных решений и проявления волокиты, добиваться удовлетворения прокурорских требований и устранения нарушений.

Анализ соблюдения трудовых прав оренбуржцев позволяет выделить следующие **приоритетные направления работы** органов государственной власти.

**Профилактика массовых увольнений.** Объявленная программа сокращений может привести к росту социальной напряженности в регионе и нарастающей безработице, в связи с чем необходимо **проведение постоянного информирования работников о льготах и гарантиях, предусмотренных коллективным договором, мерах, принимаемых в связи с закрытием предприятий и оптимизацией численности.** Для реализации указанных мероприятий необходима поддержка со стороны органов государственной власти федерального и областного уровней, а также местным самоуправлением, при активном участии профсоюзов.

Органам исполнительной власти Оренбургской области, главам муниципальных образований при принятии решений о ликвидации государственных и муниципальных учреждений и предприятий строго соблюдать требования тру-

дового законодательства, не допускать массовых нарушений, затрагивающих права уволенных работников ликвидируемых организаций.

**Особый контроль необходим за соблюдением процедур ликвидации и банкротства предприятий.** Недопустимо оставлять проблему заявителей не-разрешенной, ограничившись разъяснением о том, что расчеты с работниками будет осуществлять ликвидационная комиссия в порядке очередности.

**Правоохранительным и следственным органам реализовывать полный объем предоставленной им законодательством компетенции.** Нужно помнить, что уверенность нерадивых работодателей в своей безнаказанности порождает новые нарушения прав граждан на труд.

В частности, органам дознания и следователям необходимо проводить полную и качественную доследственную проверку по фактам преднамеренного банкротства предприятий, невыплаты заработной платы, пенсий, стипендий и иных установленных законом выплат. Волокиту и необоснованное затягивание сроков считать нарушением служебного долга.

### **Соблюдение прав граждан на медицинскую помощь и охрану здоровья**

В соответствии со статьей 4 Федерального закона от 21.11.2011г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в РФ» одним из основных принципов охраны здоровья российских граждан является соблюдение их прав в сфере оказания медицинской помощи.

В последние годы в целом по стране и в Оренбургской области в частности полным ходом реализуются государственные программы в области охраны здоровья и организации медицинского обслуживания. Мероприятия привели к улучшению основных показателей здоровья населения, включая медико-демографические: снижение смертности, в том числе материнской и младенческой, увеличение рождаемости, снижение показателя убыли населения, улучшение показателя средней продолжительности жизни.

На начало 2015 года в области насчитывается 113 медицинских организаций, из них 82 учреждения оказывают первичную медико-санитарную и специализированную помощь и 14 – высокоспециализированную и высокотехнологичную медицинскую помощь.

Сформирована 3-х уровневая система оказания медицинской помощи:

1-й уровень – первичная медико-санитарная помощь насчитывает 44 лечебно-профилактических учреждений, включая больничные подразделения: 13 участковых больниц, 154 врачебных амбулатории, 964 фельдшерско-амбулаторных пункта (далее – ФАП);

2-й уровень – 34 лечебно-профилактических учреждений – первичная медико-санитарная помощь и межмуниципальные центры по оказанию экстренной специализированной помощи при сочетанных травмах, болезнях органов кровообращения, при осложненной беременности и родах;

3-й уровень – 23 лечебно-профилактических учреждений, оказывающих высокоспециализированную и высокотехнологичную помощь.

С учетом централизации служб построена оптимальная структура учреждений здравоохранения и снижены неэффективные расходы.

Сеть ФАПов сохраняется независимо от численности обслуживаемого населения. Вместе с тем, на начало года по области в 92 селах отсутствуют медицинские работники и в 202 населенных пунктах нет ФАПов. Для организации медицинского обслуживания населения с 1 августа организована служба «мобильных ФАПов» – это регулярные, 2 раза в неделю выезды фельдшера для осуществления патронажа, доставки лекарственных средств, оказания медицинской помощи маломобильным гражданам.

Запланированные мероприятия по строительству так необходимого для жителей восточного Оренбуржья **онкологического диспансера в г. Орске**, к сожалению, поставлены в зависимость от мероприятий по оптимизации бюджетных расходов на 2015 год.

Согласно информации областного министерства здравоохранения, на территории области принимаются все необходимые меры для оказания социальной поддержки льготным категориям граждан в обеспечении их лекарственными препаратами в рамках выделенного финансирования. Следует заметить, что обращений на данную тему к Уполномоченному в истекшем году не поступало.

### **Скорая медицинская помощь**

В области функционирует 224 бригады скорой помощи, в составе 32 отделения, 9 станций скорой медицинской помощи.

С прошлого года в целом по России, в том числе и в нашем регионе, внедряется новый порядок оказания скорой медицинской помощи: организация неотложной помощи в амбулаторных учреждениях; организация выездных пунктов скорой помощи на федеральных и региональных трассах с дислокацией на ФАПах, врачебных амбулаториях; создание объединенных автоматизированных диспетчерских служб на базе межмуниципальных центров, укрупнение или объединение нескольких служб.

За счет областного и муниципальных бюджетов приобретено 145 единиц санитарного автотранспорта, что позволило обновить автопарк службы медицинской помощи почти на 40%.

Согласно информации областного министерства здравоохранения, оборудование машин системой спутниковой навигации ГЛОНАСС позволило повысить оперативность прибытия бригад: в 20-минутный норматив прибытия к больному укладывается 92,5% выездов. Этот показатель соответствует нормативу «дорожной карты» (92,6%).

Однако, как показывает жизнь, на деле обстановка выглядит по иному.

По наблюдениям оренбуржцев, которые посещали приемный покой 1 горбольницы, отмечена нетерпимая ситуация, когда врачи или фельдшеры скорой помощи длительное время проводили там в ожидании осмотра и приема доставленного больного. Соответственно, рядом простоявала и машина скорой. Вероятнее всего, что и в других медицинских учреждениях может происходить подобное.

Резонный вопрос: неужели у медицинских работников больницы никогда не возникало мысли, что в это время кто-то может не дождаться помощи из-за

отсутствия свободных машин и медика?

В областном центре и других городах области, особенно в праздничные и выходные дни, отмечается высокая нагрузка на работников скорой и, в то же время, отсутствие доплат к основному заработку.

С учетом географического расположения региона отдаленность населенных пунктов от центральных районных больниц большая, доходит до 70 км, а расстояние между поселениями – идо 140. С учетом бездорожья добраться за установленное нормативом время нереально. Количество имеющихся бригад скорой помощи явно недостаточное.

Министерству здравоохранения области, по мнению Уполномоченного, необходимо рассмотреть вопрос об увеличении числа врачебных бригад скорой медицинской помощи, решить главные вопросы – обеспечить их квалифицированными кадрами и создать достойные условия для работы.

**С целью повышения доступности и качества оказания скорой медицинской помощи необходимо принять все меры по совершенствованию работы службы в соответствии с современными требованиями,** осуществлять укрепление кадрового потенциала, обеспечить службу проходимым, быстроходными специализированным транспортом, усилить контроль за исполнением ею стандартов медицинской помощи.

### **Оказание платных медицинских услуг в государственных учреждениях здравоохранения области**

Согласно официальной информации, медицинскими организациями, подведомственными министерству здравоохранения Оренбургской области, за прошлый год оказано платных медицинских услуг на сумму **2 млрд 393 млн 800 тыс. руб.**

Сумма, мягко говоря, поражает воображение, учитывая, что в области чуть более 2 миллионов жителей и 7 тысяч врачей. Приблизительный подсчет показывает, что если бы каждый житель региона «добровольно» воспользовался платной медицинской помощью, то сумма на каждого оренбуржца от младенца до пенсионера составила 1 тыс. 200 руб., а один врач принес в «копилку» около 340 тыс. руб.

Учитывая, что данная информация поступила лишь в феврале 2015 года, детально разобраться в ней можно только в текущем году.

Следует заметить, что информирование населения оправах граждан на бесплатные медицинские услуги в рамках государственных гарантий **бесплатного** оказания медицинской помощи все же недостаточное. Возникает вопрос: почему граждане не доверяют бесплатной медицине, исходя из принципа «бесплатное значит некачественное»?

Впечатляющие результаты рыночных отношений в медицине позволяют предполагать, что процесс оказания бесплатной медицинской помощи вынуждает пациентов искать альтернативу в виде платных услуг.

По утверждению минздрава, оказание платной медицинской помощи гражданам осуществляется только по их желанию или в отношении услуг, которые не включены в программу государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи. Средства, полученные от приносящей доход деятельности,

направляются на оплату труда работников здравоохранения, а также на укрепление материально-технической базы медицинских организаций.

Вместе с тем, согласно информации территориального Фонда обязательного медицинского страхования, обоснованные жалобы на взимание денежных средств за медицинскую помощь по программе обязательного медицинского страхования занимают второе место после жалоб на организацию работы медорганизаций (первое место) и составляют 11% от общего количества поступивших.

**Чтобы не делать поспешных выводов Уполномоченный считает необходимым просить депутатов Законодательного Собрания организовать проведение анализа эффективности расходования средств, полученных от платных медицинских услуг.** Источники укрепления материально-технической базы медицинских учреждений и оплаты труда медработников должны быть прозрачны и понятны населению области.

#### **Обращения граждан по вопросам получения медицинской помощи**

Уполномоченный по правам человека в Оренбургской области уделял серьезное внимание состоянию дел в области здравоохранения, эффективности самой системы.

Стабильно на протяжении трех лет процент обращений по данной тематике составляет 2-3, однако по количественному показателю прослеживается снижение: 2012 год – 46, 2013 – 38, 2014 – 29. Вместе с тем, нельзя говорить о снижении напряжения у населения региона в вопросах здравоохранения.

Продолжают иметь место случаи некачественной и несвоевременной медицинской помощи, в том числе и отказ от ее оказания, ограничения прав граждан на медицинскую помощь из-за ее недоступности, неправильной диагностики заболеваний, непредоставления необходимых для лечения лекарств, навязывания платных услуг.

Примером допущенных нарушений прав граждан стало рассмотрение *устного обращения гражданина З. из с. Никольское Сакмарского района, который сообщил о том, что супруге после доставления на скорой помощи в ГБУЗ «Сакмарская ЦРБ» не оказали медицинскую помощь по причине отсутствия у нее страхового полиса.*

*После телефонного разговора сотрудника аппарата Уполномоченного с главным врачом районной больницы больная была госпитализирована и ей назначено лечение.*

Продолжением описания случаев нарушений прав граждан могут являться жалобы, в которых граждане просили Уполномоченного оказать содействие в госпитализации в психиатрические больницы. Как следовало из обращений, направления были получены давно, но вопрос не решался из-за отсутствия мест. Убедить главных врачей больниц в необходимости положительного разрешения поставленных гражданами вопросов смог специалист аппарата Уполномоченного.

*Гражданка П., ветеран труда из г. Новотроицка,жаловалась на то, что получаемое амбулаторное лечение неэффективно. На просьбу Уполномоченного в министерстве здравоохранения области изучили документы по оказанию*

*медицинской помощи лечебными учреждениями по месту жительства заявительницы. В итоге пациентке выписали направление на контрольное обследование и при необходимости стационарное лечение в отделении офтальмологии ГБУЗ «ООКБ».*

*Потребовалось вмешательство сотрудника, имеющего специальные знания в области психиатрии, при рассмотрении жалобы заявительницы г. Оренбурга Т., которая категорически была не согласна с назначенным лечением и утверждала, что от проделанных инъекций ухудшалось общее состояние здоровья. Во время беседы с нашим специалистом заведующая диспансером приняла решение о корректировке лечения и назначении заявительнице прием-таблетированных препаратов.*

О формальном подходе медиков к поступающим пациентам, неорганизованности приема граждан узкими специалистами и проведения запланированных лечебными учреждениями операций, о бестактном поведении сотрудников регистратур и многом другом сообщали Уполномоченному люди из разных районов области, но большинство фактов было связано с деятельностью медицинских работников и медицинских учреждений из областного центра.

*Так, заявительница Соль-Илецкого района, находясь в гостях у родственников в г. Оренбурге, почувствовала себя плохо, поднялась температура. На скользкой помощи ее доставили в одну из больниц города, где в госпитализации откали из-за отсутствия направления из поликлиники по месту жительства. Только после вмешательства Уполномоченного главный врач больницы отдал распоряжение госпитализировать больную. В тот же день она была прооперирована в срочном порядке. Для медицинских работников бумага оказалась важнее ухудшающегося на глазах состояния здоровья человека!*

В городских больницах № 1 и № 4 граждане, прибывшие к назначенному этими же лечебными учреждениями дню для проведения плановых операций, отправились домой по причине отсутствия мест или необходимых препаратов.

За время ожидания повторного приглашения, как правило, потеряли значение ранее собранные анализы и исследования. Их приходилось собирать заново, отстояв большие очереди в поликлиниках. Дату прохождения исследования (без результатов исследования не примут) назначили позднее даты очередной госпитализации, спровоцировав тем самым платную, то есть в ускоренном порядке, услугу.

В данной ситуации это норма, что **никто из медицинских сотрудников не стал утруждать себя телефонным звонком, чтобы сообщить об отложении срока проведения операций с конкретной датой**. Говорить о пережитых чувствах готовящегося на стол серезное лечение человека, о затраченных средствах и времени вообще не приходится.

Кто из нас не был в поликлинике по месту жительства или с детьми – в детской? Наверное, каждый человек хотя бы один раз посещал эту врачебную амбулаторию, где ему должны были оказать первичную медико-санитарную помощь. Что же изменилось за годы преобразований, проводимых реформ в медицине? Можно не читать информации, планы, намеченные мероприятия по исполнению государственных и региональных программ по здравоохранению,

отчеты о проделанной работе. Нужно просто попасть на прием к участковому врачу или к одному из специалистов. В качестве эксперимента попытались это сделать сотрудники аппарата Уполномоченного.

И так, с раннего утра практически к каждому кабинету, в регистратуру – большая очередь. В коридорах не хватает сидячих мест, а время ожидания у кабинетов немалое. Прием ведется по записи. С желающими попасть к врачу без записи, к примеру с высокой температурой, в срочном порядке за справкой или т.п., скандалят те, кто пришел по записи. В связи с тем, что время приема ограниченно, шансов добраться до врача не было.

Выстояв очередь в регистратуру, узнали, что запись на ближайшие две недели закончена. Попробовали записаться через Интернет, запись по электронной очереди на прием к узкому специалисту – за месяц. Дождались, отпросились с работы, забрали детей с учебы и, когда прибыли к назначенному времени в одну из городских детских поликлиник, услышали в регистратуре, что врач уехал на конференцию (или еще куда-то, так и не поняли куда).

Конечно, посещение главного врача данного медицинского учреждения, куда были отправлены работником регистратуры, не дало бы никакой пользы, а вот необходимость повторного визита и осадок на душе остались. В данном случае, безусловно, виноват только организатор процесса деятельности медицинского учреждения, то есть заведующий (или главный врач).

Аналогичная ситуация, а также наличие огромных очередей, несмотря на предварительную запись к врачу, – повсеместны.

Наверное, в предыдущей истории ничего нового и интересного не описано, примеры из нашей повседневной жизни. Но оренбуржцев все же интересуют **ответы на вопросы:** когда будут приняты действенные меры к тому, чтобы организация деятельности поликлиник была поставлена на должный уровень, с учетом пожеланий и интересов пациентов? когда за неудовлетворительную организацию работы будут наказываться ответственные руководители? Эти вопросы Уполномоченный адресует министру здравоохранения Оренбургской области Т.Н.Семивеличенко.

Следует отметить, что не по всем случаям нарушений прав граждан были написаны письменные обращения. «Нет смысла писать, все равно ничего не изменится», «В детских поликлиниках такой бардак был всегда», «Зачем жаловаться, если опять придется туда же идти» – вот такие комментарии оставляли граждане. Общеизвестно, что никто не понесет ответственность за те страдания и неудобства, которые испытывают люди в описанных выше ситуациях.

**К сожалению, ни во время обучения, ни перед началом работы, а тем более в период осуществления обязанностей специалистам в области медицины на любом уровне не преподают уроки теплого, чуткого и внимательного отношения к обратившимся гражданам. Доброе слово врача хорошо бы сопровождало назначенное лечение.**

В завершение данного подраздела следует привести слова Президента Российской Федерации В.В. Путина из послания Федеральному Собранию 04.12.2014: «Несмотря на все технические новации в медицине, всегда ценились именно личные качества врача. Это внимание к людям, благородство, вы-

полнение своего профессионального и морального долга. На таких медицинских работниках, на их труде держится наше здравоохранение. И мы должны создать все условия для их достойной работы».

Попытки изменения системы здравоохранения к лучшему в последние годы не принесли значительного успеха именно у граждан.

Качество оказания медицинских услуг страдает из-за низкой квалификации персонала. Поликлиники перегружены. Населенные пункты по-прежнему испытывают острую нехватку в специалистах. Проблемы с медицинским оборудованием, лекарственными препаратами остаются. Многие медицинские учреждения и их транспортные средства нуждаются в ремонте и обновлении. Низкая оплата труда, в частности при стаже врачей до 5 лет и за переработки, не смогут поднять престижа профессии. Хамство и равнодушие к людям среди медперсонала не изжито.

### **Проверки медучреждений**

В отчетном году Уполномоченным продолжена работа по контролю за соблюдением прав граждан, находящихся в психиатрических стационарах области.

Выездная проверка в психиатрические больницы ГБУЗ «ООКПБ №1» и ГБУЗ «ООКПБ №2» совместно с членами Экспертного совета - депутатами областного Законодательного Собрания О.Н. Хромушиной и Б.Л. Колесниковым показала, что в учреждениях приведены в соответствие коечная мощность и число фактически развернутых коек. В результате реорганизации в отделениях добавлены палаты для пациентов, площадь на одну койку увеличена. В дневном стационаре психиатрической больницы № 1 развернуты койки для кратковременного постельного режима по медицинским показаниям.

Проведены капитальные и косметические ремонты учреждений, лечебные помещения стали отвечать санитарным нормам. Новая мебель и мягкий инвентарь, медицинское оборудование и видеонаблюдение – все это укрепило материально-техническое состояние больниц. Проверяющими отмечен некачественный ремонт в 6 лечебном корпусе психиатрической больницы №2. Впоследствии замечания были устраниены, ремонт выполнен должным образом.

**Остается надеяться, что граждане, находясь порой длительное время в стационарных медицинских учреждениях, не будут чувствовать себя ущемленными из-за ненадлежащих условий.**

### **Дефицит медицинских кадров и предпринимаемые меры**

Вопрос обеспечения лечебных учреждений Оренбургской области медицинскими кадрами является одной из «горячих точек» здравоохранения.

Подпрограмма «Кадровое обеспечение системы здравоохранения» включена в государственную программу «Развитие здравоохранения Оренбургской области» на 2014–2020 годы. За счет повышения эффективности целевой подготовки специалистов с высшим профессиональным образованием, развития мер социальной поддержки медицинских и фармацевтических работников, а также повышения престижа их профессии добились сокращения недостатка количества медицинских кадров с 1527 человек в 2012 году до 1439 – в 2014.

**Показатели показателями, а процент снижения дефицита медицинских работников остается все же небольшим.**

По данным статистического мониторинга областного министерства здравоохранения за 4 квартал 2014 года укомплектованность медицинских учреждений составила:

**- врачами:**

в целом по области по занятим должностям – 87,1%, физическими лицами 61,1%; в городских медицинских учреждениях по занятим должностям 89,8%, физическими лицами 59,7%; в районных больницах по занятим должностям 87,4%, физическими лицами 62,8%;

**- средними медицинскими работниками:**

по области по занятим должностям – 91,9%, физическими лицами 77,5%; в городских медицинских учреждениях по занятим должностям – 92,4%, физическими лицами – 74,7%; в районных больницах по занятим должностям – 94,4%, физическими лицами – 85,9%.

Укомплектованность учреждений медицинскими специалистами в целом по области составила по занятим должностям от 84 до 98%. Показатели высокие и означают, что практически все должности заняты. К примеру, должности анестезиологов-реаниматологов на 92%, зато по врачам – 49%, а это двойная нагрузка!

Разбег по физическим лицам, то есть непосредственно по медицинским работникам, существенен – от 44 до 92%. Судя по самому низкому показателю (44), детские стоматологи работают за двоих. Чуть больше половины от необходимых (59) составляют стоматологи-хирурги.

Особое внимание заслуживает показатель укомплектованности врачами скорой помощи. По занятим должностям он составляет всего 71%, а по физическим лицам лишь 55%. Получается, что врачи скорой тоже работают за двоих. Чуть выше показатели по среднему медицинскому работнику: занятые должности - 86,5%, физических лиц – 75%.

**Безусловно, такая нагрузка не может не сказаться на качестве оказываемой медицинской помощи.**

В сельских районах остаются неукомплектованными фельдшерами и средними медицинскими работниками 91 ФАП. Основной причиной недостаточной укомплектованности средними медицинскими работниками является отсутствие жилья. Обеспечение жильем решается ими самостоятельно.

Для привлечения средних медицинских работников на ФАПы разработано постановление Оренбургской области об осуществлении в 2015 году выплат прибывшим на работу на ФАП средним медицинским работникам в размере 344 тыс. руб. с обязанностью отработать не менее 5 лет.

В привлечении и закреплении врачебных кадров в сельских районах положительно сказалась продолженная с 2012 года программа «Земский доктор».

В области постепенно стал совершенствоваться механизм целевой подготовки специалистов для нужд лечебных учреждений. Если в 2010 году из выпускников медицинской академии только 14% направленных целевым порядком вернулось в направляющую организацию, а в 2011 – 34%, то в прошедшем году

их процент составил уже 77.

Областное министерство здравоохранения поставило задачу на ближайшую перспективу – добиться 100% возврата обученных специалистов. Задача выполнима, если будет заинтересованность у обоих сторон: у тех, кто направил и ждет возвращения, и у тех, кого направили и кому необходимо вернуться.

Немалую роль в привлечении и закреплении врачей играют меры социальной поддержки, как на этапе обучения студентов в вузе, так и на местах по прибытию в качестве молодых специалистов. На практике оказалось, что подавляющее большинство муниципалитетов и медицинских организаций оказались не готовы к оказанию мер финансовой поддержки студентам по целевому направлению.

Осуществляют небольшую доплату к стипендии в размере 1-2 тыс.руб. и компенсацию оплаты за проживание 300-500 руб. только 9 муниципалитетов и 17 лечебно-профилактических учреждений. Из 199 прибывших в территории молодых врачей получили служебное жилье от муниципалитетов с возможностью выкупа через 5 лет отработки только 20 специалистов, что составляет всего 10%.

В своем предыдущем докладе Уполномоченный рекомендовал органам местного самоуправления изыскивать возможность в решении жизнеустройства медицинских работников, предоставлении им социальных гарантий.

На рекомендации в сфере охраны здоровья населения муниципалитеты отписались по-разному: подробной информацией о проделанной работе и положительных результатах, таких как покупка жилья, доплаты к стипендиям и за найм жилья, оплата коммунальных расходов и другие меры (Акбулакский, Курманаевский, Новоорский, Октябрьский и Первомайский районы); планированием принятия мер в перспективе (Оренбургский, Бузулукский районы и г. Гай); общие фразы – «изыскать возможность», (Илекский, Пономаревский районы), «предоставляются квартиры при наличии свободного муниципального жилья» (Гайский район), «планируется обсудить вопрос»(Шарлыкский район); умолчали на данную тему (Абдулинский, Адамовский, Грачевский, Северный, Сакмарский, Саракташский, Соль-Илецкий, Сорочинский и Ясненский районы, города Бугуруслан, Медногорск и Сорочинск).

**У последних муниципалитетов, по-видимому, есть мнение, что для населения есть более важные потребности, куда нужно вкладывать средства, чем охрана здоровья и медицинская помощь.**

В отчетном году в целях выстраивания делового сотрудничества по вопросам повышения обеспеченности населения медицинскими кадрами министерством здравоохранения области со всеми муниципалитетами области, кроме города Оренбурга, заключены Соглашения о создании благоприятных условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального образования.

Вопросы обеспечения медицинскими кадрами системы здравоохранения Оренбургской области были рассмотрены в ноябре 2014 года на заседании Правительства области. Губернатором дано задание главам муниципалитетов разработать до 1 марта 2015 года планы мероприятий по социальной поддержке

молодых специалистов (подъемные, жилье и другие меры).

Как муниципальные образования будут привлекать медицинских и фармацевтических работников к работе в медицинских организациях - вопрос времени и финансовой возможности. Уполномоченный намерен следить за его развитием, а итоги за 2015 год отразить в следующем докладе.

Несмотря на проводимую работу по обеспечению кадрами медицинских учреждений, проблема остается. В медицинских организациях области остаются вакантны 1 039 должностей врачей различных специальностей (терапевтов, педиатров, анестезиологов-реаниматологов, акушеров-гинекологов, хирургов, ряда узких специалистов), 354 должности средних медицинских и фармацевтических работников.

По данному вопросу очень точно высказался в интервью газете «Аргументы и факты» знаменитый врач Л.М. Рошаль: «Оптимизация – это создание нормальных условий для пациента, чтобы он не стоял в очереди, вовремя мог получить помощь. Это доступность медицины, чтобы пациент не ехал на прием к доктору за десятки километров» («АиФ» №11 11–17 марта 2015). Трудно не согласиться с этими словами одного из ведущих профессионалов в медицине.

Дефицит кадров по области, безусловно, напрямую сказывается на качестве и доступности медицинской помощи. Однако есть и другие проблемы, например, необходимость улучшения состояния дорог для доступности лечебно-профилактических учреждений в населенных пунктах, обеспечение скоростным и высокопроходимым транспортом. Также отягощает положение дел ветхость зданий и помещений медицинских учреждений, их неукомплектованность оборудованием и мебелью, неприспособленность к развитию современных технологий и форм обслуживания больных.

**Поэтому необходимо объединить усилия правительства Оренбургской области, министерства здравоохранения, медицинских учебных заведений, муниципалитетов для повышения эффективности работы в сфере охраны здоровья и оказания медицинской помощи оренбуржцам.**

В октябре 2014 года на встрече с Президентом Российской Федерации министр здравоохранения В.И.Скворцова заверила, что есть все ресурсы для выполнения задач, поставленных в Государственной программе развития здравоохранения, поручений, связанных с увеличением объема высокотехнологичной медицинской помощи, и указов по повышению заработной платы медицинских работников.

Остается надеяться на существенные изменения в лучшую сторону качества медицины, безукоризненное соблюдение прав граждан в этой области, а в вопросах оплаты труда медицинских работников – правильной организации труда, прозрачности и открытости критериев оценки и начисления заработной платы, что поможет снять напряженность у населения.

**Исполнение рекомендаций, разрешение вопросов и проблем, отраженных в докладе за 2013 год**

Разработана и утверждена государственная программа Оренбургской области «Развитие здравоохранения Оренбургской области» на 2014–2020 годы, которая включает десять подпрограмм.

В территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам на территории Оренбургской области медицинской помощи на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов в сравнении с 2014 годом увеличены нормативы объемов всех способов оказания амбулаторной помощи в общем объеме оказания медицинской помощи.

В целом в структуре финансирования территориальной программы на 2014 год доля расходов на амбулаторно-поликлиническую помощь составляла 32,7%, в 2015 году уже 33,7%.

По результатам мониторинга за 2014 год среднемесячная заработная плата медицинских работников выросла по сравнению с 2013 годом:

по врачам	- на 13 %;
по среднему медицинскому персоналу	- на 15 %;
по младшему медицинскому персоналу	- на 18 %.

Штатные расписания пересмотрены и приведены в соответствие со штатными нормативами рекомендованными Министерством здравоохранения Российской Федерации.

Утвержденные территориальной программой нормативы финансовых затрат на единицу объема предоставления медицинской помощи в Оренбургской области соответствуют средним нормативам финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи, утвержденных федеральной программой государственных гарантий на 2015 год, с учетом корректировки на величину коэффициента дифференциации 1,09, установленного для области.

## **Соблюдение прав на свободу передвижения, выбор места жительства и гражданство**

Право на свободу передвижения, выбор места жительства и гражданство – одно из неотъемлемых прав граждан. Оно провозглашено во Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948.

Российское законодательство в полной мере обеспечивает осуществление норм и принципов международного права в сфере гражданства. Право на гражданство – актуальная тема, заслуживающая особого внимания: наличие гражданства является одним из важнейших условий использования человеком своих прав и свобод, исполнения им возложенных обязанностей, а от должностных лиц требующее соблюдения гражданских прав и свобод.

Трудноразрешимыми являются и остаются случаи с людьми, прибывшими на территорию страны в несовершеннолетнем возрасте. Достигнув совершеннолетия и проживая на территории области без документов, удостоверяющих личность, указанная категория попадает в сложную ситуацию с легализацией своего положения.

Если родители не оформили гражданство ребенка в порядке статей 24, 25 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», по достижению 18 лет он оказывается без удостоверяющего личность документа и без статуса. Поскольку таким лицам сначала необходимо получить вид на жительство, органы федеральной миграционной службы требуют представления документа, удостоверяющего личность. Это, как правило, должен быть национальный паспорт страны исхода или справка о том, что ребенок не является гражданином этой страны. Для получения этих документов направляются соответствующие запросы в консульские учреждения этих стран, но ответы приходится ждать длительное время, либо они вовсе не даются.

*Бывали и другие, более сложные ситуации, о которых Уполномоченному сообщалось в обращениях. Жительница г. Оренбурга М. в 1998 году в несовершеннолетнем возрасте с матерью приехала на постоянное место жительство в регион из Армении. Мать при оформлении документов на получение гражданства РФ не указала наличие несовершеннолетнего ребенка. Когда девочке исполнилось 17 лет, мать обратилась в миграционную службу с заявлением о гражданстве РФ дочери, однако получила отказ из-за предоставления ложных сведений либо подложных документов (в ходе проведенной проверки не представилось возможным установить - по ранее ли поданному заявлению об отсутствии несовершеннолетних детей либо по новым документам). Отказ не обжаловался.*

*Заявительница, будучи совершеннолетней, была обязана легализовать свое положение. Свидетельство о рождении, выданное в Армении, позволяло говорить о наличии у нее гражданства данной страны, однако лично выехать в страну исхода, получить паспорт гражданки Армении или отказаться от гражданства Армении она не могла по ряду причин. К Уполномоченному М. обратилась с просьбой оказать содействие в ускорении затянувшейся процедуры*

*по получению разрешения на временное проживание.*

После направления Уполномоченным запроса в адрес начальника миграционной службы получена информация о том, что уже принято решение о выдаче разрешения на временное проживание М. как лицу без гражданства, несмотря на то, что из паспортно-визового Управления Полиции Республики Армения так и не поступил ответ на запрос о наличии гражданской принадлежности заявительницы. В дальнейшем получение М. гражданства Российской Федерации будет проблематично.

Иностранные граждане и лица без гражданства, пребывающие на территории Российской Федерации и, в частности, в Оренбургской области, находятся под защитой российского законодательства. Обеспечение их прав и свобод также входит в компетенцию Уполномоченного.

По сравнению с предыдущими годами количество обращений к Уполномоченному по вопросам гражданства и миграции выросло на треть. Если в 2012 и 2013 годах на данную тему поступило, соответственно, 41 и 42 обращений, то в отчетный период – 66. Тенденция роста обусловлена, в том числе, и ситуацией на Украине, когда наши земляки в интересах своих украинских родственников и прибывшие на территорию Оренбургской области украинцы нуждались в консультациях по юридическим и другим возникающим у них вопросам.

К примеру, оренбурженка М. просила Уполномоченного оказать помощь в легализации прибытия на территорию Российской Федерации граждан Украины – матери (их родственницы) и ее несовершеннолетних детей. Заявительница имела на руках ответ из Администрации Президента Российской Федерации и УФМС России по Оренбургской области о том, что вопросы о возможности пребывания, получения разрешения на проживание в Российской Федерации родственницы с Украиной положительно разрешены быть не могут (она больна), исключений действующим законодательством Российской Федерации не предусмотрено.

Изучение российского и украинского законодательства, консультации со специалистами позволили найти варианты разрешения просьбы: М. и ее супруг были вправе обратиться в орган опеки и попечительства по месту своего жительства с заявлением об оформлении заключения о возможности быть опекунами несовершеннолетних детей родственницы, но при условии согласия на это последней и их отцов, если таковые официально зарегистрированы. Перечень необходимых документов, предусмотренных Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 423 был передан заявительнице сотрудниками аппарата Уполномоченного.

Наиболее характерными проблемами для обращений граждан явились трудности в приобретении российского гражданства, вида на жительство или разрешения на временное проживание, проблемы с документированием, ограничением во въезде в Российскую Федерацию и выезде из Российской Федерации, длительности выдворения из страны и другие.

В устном порядке гражданин Узбекистана Б. ходатайствовал за сына, которому закрыли въезд на территорию Российской Федерации за нарушение миграционного законодательства. В целях оказания содействия, изучив основ-

вания, позволяющие отменить решение о запрещении въезда, заявителю даны письменные рекомендации по оформлению соответствующего обращения и направления его в Управление миграционной службы. В итоге его рассмотрение было принято решение о сокращении срока закрытия въезда на территорию Российской Федерации с 3 лет до 6 месяцев.

Невозможно было Уполномоченному не вмешаться в ситуацию, когда гражданка Узбекистана – мать трех малолетних детей не имела возможности соединиться с семьей только из-за того, что до истечения срока выехала по семейным обстоятельствам из России, а обратно вернуться уже не смогла. Об этой ситуации в апреле сообщил Уполномоченному супруг, который являлся гражданином Российской Федерации и постоянно проживал в нашем регионе.

В ходе рабочей встречи с руководством Управления Федеральной миграционной службы по Оренбургской области (далее – УФМС) стороны пришли к выводу, что решение о запрете въезда на территорию Российской Федерации вынесено без учета тяжести совершенного женщины административного проступка, ее семейного положения, наличия семьи и несовершеннолетних детей, негативного воздействия запрета на институт семейных отношений. Был определен перечень необходимых документов, оговорены сокращенные сроки для их представления и рассмотрения вопроса об отмене решения на въезд.

В минимально короткие сроки было принято решение, которое без проволочек внесено в базу данных пограничной службы, и уже на майские праздники семья воссоединилась.

Ситуация с гражданкой Кыргызстана Н. противоположная – ей не разрешалось выехать за пределы территории Российской Федерации. Как сообщила в заявлении Н., она из Москвы на поезде ехала в Кыргызстан, на территории Оренбургской области при проверке документов она была снята с поезда и дальнейшее ее передвижение было запрещено, так как по базе данных она числилась «невыездной» до уплаты штрафа по московскому судебному решению за допущенные нарушения (правил торговли). Заявительница указала, что вопрос с выездом требовал срочного разрешения, так как в помощи нуждалась престарелая больная родственница, копии документов на оплату штрафа прилагались к заявлению.

Проведенные Уполномоченным консультации с должностными лицами Пограничного управления и УФМС по Оренбургской области позволили выработать предложения по разрешению вопроса: в УССП по г. Москве электронной почтой предоставлены документы, подтверждающие факт оплаты административного штрафа, направлено ходатайство об ускорении процесса отмены запрета на выезд. В итоге, в течение 10 дней в отношении Н. был снят запрет на выезд, и она покинула пределы Российской Федерации.

Помимо рассмотрения обращений, сотрудники аппарата Уполномоченного вели разъяснительную работу по миграционному законодательству Российской Федерации среди граждан, прибывших из-за рубежа, оказывали юридическую помощь при обращении граждан в суды, составляли необходимые для этих целей документы.

Вопросы, не терпящие отлагательств, к примеру, жизнеустройства и размещения мигрантов, разрешались оперативно, благодаря личному авторитету Уполномоченного.

*Гражданка РФ Х. еще в 2000 году с двумя дочерьми приехала в Оренбургскую область из Узбекистана и разместилась в Федеральном казенном учреждении Федеральной миграционной службы России «Центр временного размещения вынужденных переселенцев, г. Оренбург», расположенным на ул. 75 линия, д. 1. В мае 2014 года по семейным обстоятельствам Х. выехала в г. Санкт-Петербург, снявшись с учета в миграционной службе по Оренбургской области.*

*В г. Оренбурге у Х. оставалась другая дочь, 1983 года рождения, инвалид 2 группы, воспитывающая одна малолетнего ребенка, они продолжали проживать в Центре. В связи с обострением заболевания дочь попала в больницу, ей и ребенку требовался уход, поэтому Х. была вынуждена вернуться, но оснований для нахождения в Центре, а тем более постоянного там проживания, уже не имелось. На оформление необходимых документов требовалось время.*

*Х. обратилась к Уполномоченному с просьбой оказать содействие в размещении в Центре до официального разрешения, так как не имела жилья, работы и средств к существованию.*

*В тот же день, когда поступило обращение, на встрече Уполномоченного с директором Центра Р.К. Григорьевым была достигнута договоренность о том, что заявительница до получения соответствующего направления из УФМС вселится в комнату, где проживает семья ее дочери. Благодаря взаимопониманию двух должностных лиц женщина, оказавшаяся в трудной жизненной ситуации, смогла вернуться в хорошие условия проживания и полноцен но осуществлять уход за внуком и больной дочерью.*

На территорию Оренбургской области прибыло и поставлено на миграционный учет 121 230 иностранных граждан и лиц без гражданства, что на 5 284 человека больше 2013 года. Снято с миграционного учета 84 642 человека, что на 19 677 больше 2013 года.

Проводимая Управлением работа, в том числе совместно с взаимодействующими структурами, позволяет сохранять миграционную ситуацию в Оренбургской области стабильной и прогнозируемой.

За допущенные нарушения правил пребывания на территории Оренбургской области иностранные граждане и лица без гражданства подвергались выдворению за пределы Российской Федерации.

По информации УФМС в отчетном периоде судами области принято 1 032 решения об административном выдворении иностранных граждан, выдворен 1 261 человек (с учетом решений 2013 года). УФМС вынесено 28 решений о депортации иностранных граждан, депортировано 24.

В целях проверки соблюдения прав человека Уполномоченный в ноябре 2014 года посетил специальное учреждение временного содержания (пребывания) иностранных граждан УФМС России по Оренбургской области (далее – спецучреждение), которое введено в эксплуатацию 01.04.2014. Лимит наполненности спецучреждения составляет 92 человека. На момент посещения со-

держалось 69 человек, из них 13 женщин.

Территория учреждения огорожена металлическим забором, за которым находится кирпичное двухэтажное здание. Иностранные граждане и лица без гражданства, подлежащие административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии, содержатся в 16 комнатах на общей площади 518 кв.м. В комнатах имеется необходимая мебель, установлены раковины для умывания, отхожее место размещено с соблюдением условий приватности. Есть комнаты для размещения семей иностранных граждан. Все содержащиеся граждане обеспечены матрацами с постельными принадлежностями. Организована смена постельного белья один раз в неделю после помывки в душе.

В спецучреждении оборудованы: блок медицинского обслуживания (кабинет врача, процедурный кабинет, медицинский изолятор для инфекционных больных), столовая, прачечная, зал для просмотра телепередач, комната для принятия душа, помещение для приготовления (разогрева) пищи, кабинеты администрации учреждения, дежурная часть.

По результатам посещения учреждения Уполномоченный пришел к выводу, что условия для содержащихся иностранных граждан и лиц без гражданства соответствуют требованиям гигиены, санитарной и пожарной безопасности.

Вместе с тем, отмечено, что в нарушение требований п.9 Постановления Правительства РФ от 08.04.2013 года № 310, которым утверждены требования к данным учреждениям, на территории учреждения не оборудован прогулочный двор. Так как граждане могут содержаться в учреждении длительный период времени (порой и свыше года), отсутствие ежедневных прогулок крайне негативно влияло на их самочувствие, физическое развитие и состояние здоровья.

По информации УФМС, обустройство прогулочного двора запланировано в 2015 году. На момент подготовки доклада данное нарушение прав граждан устранено, содержащиеся лица получили возможность ежедневно прогуливаться.

Поток мигрантов – нарушителей большой. За период с апреля по ноябрь 2014 года в специальном учреждении содержалось 368 иностранных граждан и лица без гражданства, убыло 299. По состоянию на 17 ноября в отношении 32 иностранцев направлены запросы в консульские учреждения для истребования свидетельств на возвращение в страну гражданской принадлежности. Следует заметить, что 6 из них содержались уже свыше полугода, а 9 – от трех до шести месяцев.

На законодательном уровне остается нерешенным вопрос о продолжительности содержания иностранных граждан, подлежащих административному выдворению. Процесс порой приобретает затяжной характер и превращается в дополнительное наказание из-за длительности пребывания в местах изоляции. В некоторых случаях причиной непредставления дипломатическими представительствами свидетельств на возвращение является отсутствие подтверждения о гражданской принадлежности к иностранному государству.

По тем гражданам, в отношении которых не возникают такого рода вопросы, нет объяснений причин затягивания с документами. Пока нормативными

правовыми актами не будут установлены сроки представления сведений или документов на запросы территориальных органов ФМС России и ответственность за непредставление или несвоевременное их представление, проблема останется.

Существуют и другие вопросы, когда получение документов, удостоверяющих личность граждан Узбекистана, Азербайджана, Армении, Туркменистана, Грузии, Казахстана и Украины приостановлено до выполнения обязательного условия – оплате консульского сбора и вручения документов лично гражданину, на которого оформляются документы.

*Такая ситуация возникла по жалобам граждан Республики Узбекистан на затягивание срока административного выдворения за пределы Российской Федерации (свыше 3-х месяцев). Уполномоченный изучил их причины и установил, что из-за отсутствия целевого финансирования органами ФМС России для оплаты консульских сборов затруднительно получить в Посольстве Республики Узбекистан сертификаты на возвращение обратившихся граждан.*

*В целях организации выдворения достигнута договоренность с председателем правления ОО «Соотечественники» А.Х.Камаловым об оплате консульских сборов, с руководителем УФМС по Оренбургской области К.Д. Духаниным – о направлении сотрудника в Посольство для получения сертификатов.*

Все вышеуказанные обстоятельства в значительной степени увеличивают сроки пребывания иностранных граждан в спецучреждении.

От иностранных граждан и лиц без гражданства поступали к Уполномоченному жалобы на судебные решения о выдворении из страны, вынесенные без учета наличия устойчивых семейных связей в Оренбургской области.

**Позиция Уполномоченного такова, что недопустимо нарушать права на уважение личной и семейной жизни, на воспитание детей в семье и на общение с обоими родителями.** На это в своих решениях обращает внимание Европейский суд по правам человека: выдворение лица из страны, в которой проживают близкие члены его семьи, дети, может считаться нарушением права на уважение семейной жизни, гарантированной пунктом 1 статьи 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (*постановление от 06.12.2007 по делу «Лю и Лю против Российской Федерации; постановление от 26.07.2011 по делу «Лю против Российской Федерации»*).

Оценивая нарушение тех или иных правил пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации как противоправное деяние, а именно как административный проступок, и, следовательно, требующее применения мер государственного принуждения, в том числе в виде высылки за пределы Российской Федерации, отказа в выдаче разрешения на временное пребывание или аннулирования ранее выданного разрешения, **уполномоченные органы исполнительной власти и суды обязаны соблюдать вытекающие из Конституции Российской Федерации требования справедливости и соразмерности, которые предполагают дифференциацию публично-правовой ответственности в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств**.

тельств, обуславливающих индивидуализацию при применении взыскания (*Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 02.03.2006 № 55-О «По жалобе гражданина Грузии Тодуа Кахабера на нарушение его конституционных прав пунктом 7 статьи 7 Федерального Закона «О правовом положении иностранных граждан в РФ».*)

**Судами Управлению Федеральной миграционной службы России по Оренбургской области** при выборе административного наказания для нарушивших режим пребывания на территории Российской Федерации и, в частности, в Оренбургской области, иностранных граждан соблюдать вытекающие из Конституции Российской Федерации требования справедливости и соразмерности, которые предполагают дифференциацию публично-правовой ответственности в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении взыскания.

В последние годы в России растет интерес к взаимным и согласованным действиям в сфере миграции. Это обусловлено тем, что миграционные процессы могут серьезно повлиять на улучшение демографической ситуации и увеличение трудовых ресурсов в стране.

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года и План мероприятий по реализации в 2012–2015 годах (первый этап) Концепции, утвержденные распоряжением Правительства РФ от 21.08.2012 № 1502-р, предполагают системную работу по миграционной политике в субъектах Российской Федерации.

Указом Губернатора Оренбургской области от 5 июня 2013 года N 583-ук утверждена концепция миграционной политики Оренбургской области на период до 2025 года. Ее основные механизмы реализации прописаны в областных государственных программах, обеспечивающих реализацию целей, задач и основных направлений миграционной политики Оренбургской области.

Изучая вопросы интеграции и адаптации мигрантов, особо следует выделить вопросы, связанные с низким уровнем образования и знанием русского языка, отсутствием общих представлений о традициях и жизненном укладе российского общества, непринятие и несоблюдение общероссийских социально-культурных ценностей и правил поведения. Как правило, большое количество иностранных граждан проживают в одном месте, и это обстоятельство существенно снижает эффективность их интеграции в российский социум.

Тот факт, что в регионе иностранными гражданами и лицами без гражданства не только продолжают совершаться правонарушения и уголовно-наказуемые деяния, но и отмечается рост преступности среди лиц данной категории (2013 год – 480 преступлений, 2014 – 575 или 2,1%), свидетельствует о необходимости более активных, действенных мер по формированию у мигрантов устойчивого уважения и соблюдения российских законов, традиций и ценностей региона и России в целом.

Особое внимание при проведении такой работы должно быть обращено на профилактику правонарушений и преступлений, в том числе экстремистской и террористической направленности.

## **Мероприятия по приему, размещению и обустройству граждан Украины**

Летом 2014 года вся страна в напряжении наблюдала за событиями на Украине. Оренбургская область была готова принять переселенцев с территории Украины, оказать им содействие в обустройстве, оформлении необходимых документов, устроиться на работу.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации № 691 от 22 июля 2014 года «Об утверждении распределения по субъектам Российской Федерации граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины и прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке», для Оренбургской области распределение граждан Украины составляло 1 290 человек (менее одного процента от общего числа по России). Однако люди прибывали в регион не только по распределению (организовано МЧС России), но и самостоятельно. Самостоятельно прибывшие останавливались у родственников, знакомых.

Указом Губернатора Оренбургской области от 25 июля 2014 года № 467-ук на территории области были образованы 26 пунктов временного размещения лиц, вынужденно покинувших территорию Украины, уполномоченному органу – областному министерству социального развития предписано организовать их временное размещение, питание, социально-бытовое обустройство.

Созданную комиссию по оказанию помощи регионам Украины и гражданам страны, покинувшим места своего постоянного проживания, возглавил лично Губернатор области Ю.А.Берг. В состав комиссии вошли члены областного правительства, региональных управлений МЧС, ФМС и других ведомств. Прорабатывались вопросы обустройства людей на долгосрочный период, подготовлен перечень рабочих мест для возможности трудоустроиться.

В соответствии с п.2 поручения аппаратного совещания у Губернатора Оренбургской области Ю.А. Берга от 19–20 июня 2014 года в рамках компетенции органов социальной защиты области оказывалась следующая помощь: материальная (за счет средств областного бюджета и средств спонсоров); нательная – вещи, предметы первой необходимости, продуктовые наборы; консультативная и психологическая.

В Управлении Федеральной миграционной службы по Оренбургской области заработала и продолжает работать «горячая линия» 8(3532)34 22 22. По вопросам размещения и оказания консультативной и социально-бытовой помощи люди могли и могут обратиться на «горячую линию» министерства социального развития по телефону 8(3532) 77 03 03. На данный номер обращались и оренбуржцы, желающие оказать посильную помощь прибывающим с Украины.

В Управлении Федеральной миграционной службы по Оренбургской области действовала временная рабочая группа по работе с гражданами Украины, прибывающими в Оренбургскую область. В ее состав вошли сотрудники регионального УФМС, представители целого ряда взаимодействующих структур. Осуществлялся ежедневный мониторинг прибывающих в наш регион граждан Украины, вынужденно покинувших свое государство.

Сотрудники всех подразделений ФМС давали гражданам Украины первичную индивидуальную консультацию, доводили основания и порядок предоставления временного убежища, разъясняли права и обязанности граждан, производили их постановку на миграционный учет.

Оренбуржцы не остались равнодушными к ситуации. На блог Губернатора области, в УФМС и другие ведомства поступали многочисленные предложения от жителей региона об оказании помощи. Главы муниципальных образований выражали готовность принять людей, разместить их и дать работу.

По мере пребывания украинцев наметились основные, первостепенные вопросы: получение постоянного жилья, трудоустройство по имеющимся специальностям, оформление документов на получение разрешения на проживание, гражданства РФ, предоставление материальной помощи, получение социальных выплат, возможность дальнейшего обучения.

По данным областного УФМС, в течение года подали заявления о предоставлении статуса временного убежища 744 семьи украинцев (1 360 человек). Практически всем обратившимся статус был предоставлен. По состоянию на 1 января 2015 года с заявлением об участии в Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию обратился 481 гражданин Украины (1 036 с учетом членов семьи).

### **Мониторинг информации о мерах поддержки, проблемах и поступивших обращениях**

Уполномоченный по правам человека в Оренбургской области организовал в своем аппарате постоянный мониторинг информации о мерах поддержки и проблемах в реализации прав прибывающих на территорию региона граждан Украины. Изучались количественные показатели процессов прибытия и размещения украинских беженцев, их потребности в предметах жизнеобеспечения, открытие и организация деятельности пунктов временного размещения, процессы по оформлению статуса прибывших граждан, меры социальной поддержки, потребности в конкретных видах гуманитарной помощи, существующие проблемы.

Необходимая информация своевременно поступала к первым лицам правительства, ответственным министерства, МЧС и УФМС, в ежедневном режиме обновлялись и получить ее не представляло особого труда. На ее основе анализировалась фактическая готовность региона к легализации лиц, прибывающих с Украины, и предоставления им мер социальной поддержки с учетом их правового статуса.

### **Посещение ПВР**

Одной из форм мониторинга складывающейся ситуации стало посещение Уполномоченным по правам человека в Оренбургской области и сотрудниками его аппарата пунктов временного размещения прибывших граждан Украины (далее – ПВР, пункт).

22 июля 2014 года посещен один из первых и самых вместительных (до 230 человек) ПВР, расположенный в областном центре на базе оздоровительного лагеря «Янтарь».

На момент посещения в ПВР «Янтарь» находилось 150 беженцев. В пункте

круглосуточно дежурили обслуживающий персонал, сотрудники МЧС и УФМС, представители министерств социального развития и труда, психологи, развернут оперативный медицинский пункт. Все прибывшие прошли медицинский осмотр, проведена вакцинопрофилактика, нуждающимся оказана необходимая медицинская помощь.

Уполномоченный осмотрел помещения, в которых размещались люди, оценил условия проживания, питания, отдыха, побеседовал с семьями переселенцев. Украинцы охотно рассказывали об обстоятельствах, вынудивших их покинуть места постоянного проживания, о намерениях по дальнейшему обустройству жизни и быта. Они выражали глубокую признательность и благодарность российской стороне за открытость, готовность оказать оперативную помощь и всестороннюю поддержку. По словам переселенцев, в переезде в Россию многие видели единственную возможность спасти свою жизнь и жизнь своих детей от ужасов начавшейся на Украине войны. Во время посещения пункта жалоб на нарушение прав от граждан Украины к Уполномоченному не поступало.

В августе посещен пункт, расположенный в селе Октябрьское на базе общежития техникума. На момент посещения в пункте находилось 25 человек (12 семей), в том числе 5 малолетних детей. Прошло ознакомление с условиями проживания беженцев, организацией их питания, быта, медицинского и культурного обеспечения.

С каждой семьей или приехавшим в одиночку гражданином Уполномоченный и сотрудники аппарата провели беседу, разъяснили основные этапы получения статуса, дающего право на проживание и работу на территории России. Выяснялась нуждаемость в медицинских, социальных услугах, получении предметов первой необходимости и одежды.

По итогам посещения пункта сделан однозначный вывод о создании комфортных условий для людей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, решении бытовых вопросов, наложенном взаимодействии всех служб и структур, участвующих в работе по приему и размещению вынужденных переселенцев. Отмечена активная работа представителей власти, заинтересованных ведомств с работодателями района, что позволило подобрать конкретные предложения для ряда семей с переселением в предоставляемые жилые дома.

При обсуждении кандидатуры на поощрение награждение Благодарственным письмом Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области в Международный день защиты прав человека, директор Комплексного центра социального обслуживания населения в Октябрьском районе Т.Н.Танких стала одной из первых. Уполномоченный высоко оценил ее плодотворную работу, содействие и помощь гражданам с юго-востока Украины, внимание и заботу, понимание проблем, с которыми пришлось столкнуться, высокий профессионализм и проявленную инициативу.

По тем же основаниям, по предложению регионального Уполномоченного отмечен и получил Благодарность от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации руководитель бизнес – компании «ШАР» О.Н. Кривко, который не остался равнодушным к событиям на Украине. По его личной инициативе на базе административно-бытового комплекса компании было органи-

зовано размещение 24 прибывших украинцев в город Орск Оренбургской области.

В целях создания условий жизнеобеспечения каждой семье были предоставлены отдельная жилая комната с мебелью и телевизором, предметы первой необходимости, продукты питания. В компанию трудоустроено 12 человек, которые получали стабильную заработную плату. Остальные трудоспособные граждане, также как и дети, доставлялись транспортом компании к месту работы, в школы и детские сады. Оказывалось всевозможное содействие в оформлении документов, в решении социально-бытовых проблем.

При посещении Уполномоченным данного комплекса от граждан Украины поступили слова искренней благодарности за оказанную помошь в адрес О.Н. Кривко, жизненная позиция и благотворительная деятельность которого заслуживали уважения и поощрения.

#### **Посещение семей переселенцев**

Поводом для выезда в отдаленный район послужили многочисленные телефонные звонки от супругов А. с жалобами на местные власти, а также на хозяина дома, приютившего семью с тремя малолетними детьми. Принято решение комиссионно в составе сотрудника аппарата Уполномоченного, представителей министерства социального развития и Управления миграционной службы осмотреть условия проживания и жизнеобеспечения семьи, выслушать их претензии и оказать помощь в преодолении категоричных стереотипов сознания по отношению к сложившейся ситуации.

Семья с помощью волонтеров прибыла в Оренбуржье из Донецкой области в начале августа, устроена в отдельном кирпичном доме, принадлежащем семье пенсионеров из села Благодарное Ташлинского района. Дом оказался теплым, в нем имелись все необходимые для проживания предметы мебели и обихода, в том числе и для детей. Удивило наличие в помещении многочисленных вещей, бытовой техники, посуды и продуктов питания – всего того, что собрали и передали представители власти, учреждений социального обслуживания населения, неравнодушные и гостеприимные жители села, проявившие сострадание и человеческое участие в судьбе людей, оказавшихся в трудной ситуации.

Более того, как пояснили представители муниципального образования и поселения, семье неоднократно передавались денежные средства, собранные за счет спонсорских сборов (сбор пожертвований), которыми они свободно распоряжались, а также периодически оплачивались услуги мобильной связи.

Члены комиссии убедились в том, что для переселенцев созданы хорошие условия. Благодаря поддержке администрации района, сельского поселения, сотрудников социальных служб и образования, местных жителей, семья ни в чем не испытывала потребности. Однако завышенные ожидания и требования со стороны супружов с каждым днем накаляли обстановку.

Представители администрации Ташлинского района, сельского поселения, службы социального обеспечения, образовательного учреждения, миграционной службы и хозяева дома в один голос утверждали, что предпринимались все меры для помощи семье в обустройстве на новом месте, но наладить контакт и найти взаимопонимание не удавалось, так как супруги постоянно высказывали

безосновательные претензии, недовольство, требования о выплате пособий на ребенка, пенсии по инвалидности (глава семейства инвалид 3 группы по заболеванию), выплаты которых им, как иностранным гражданам, к сожалению, произведены быть не могли.

В ходе беседы супругам были предложены другие варианты размещения в том же селе, на что получен немотивированный отказ. Разговор на тему о трудоустройстве с учетом профессии и физических возможностей супруги не желали поддерживать в принципе. По результатам выезда члены комиссии пришли к выводу о том, что семья должна находиться под наблюдением. Принято решение о ее перемещении в пункт временного размещения, расположенный в с. Октябрьское, на что супруги дали согласие. На пожелание переехать в другой регион разъяснена необходимость подачи соответствующего письменного заявления, которое должно быть рассмотрено миграционной службой указанного в заявлении региона.

После того, как семья обустроилась в пункте временного размещения, поток обращений уменьшился. Заявление о желании переезда в другой регион так и не было написано.

С ситуацией по данной семье столкнулись и наши коллеги – Уполномоченные по правам человека в Свердловской и Калининградской областях, Камчатском крае, в городе Санкт-Петербурге. В их адреса по электронной почте супруги одновременно направили текст одного и того же обращения о помощи. Приходилось разъяснять коллегам реальное положение дел, благо о ситуации знали не понаслышке.

Другая семья К., которая одна из первых в июле в связи с военными действиями вынужденно покинула место своего постоянного проживания в г. Славянске Донецкой области, совершенно противоположно оценивала ту ситуацию, в которой оказалась. Так как их жилье было уничтожено и возвращаться было некуда, они решили навсегда остаться в России и, частности, в Оренбургской области.

Прибыв организованно самолетом МЧС России, семья обустроилась в пункте временного размещения в том же селе Октябрьское. Получив разрешение на временное убежище, подали документы на участие в Программе добровольного переселения соотечественников.

В октябре семья самостоятельно перебралась в областной центр, на благотворительной основе разместилась в коммуналке на ул. Советской. В комнате сделали посильный ремонт, в том числе и благодаря обоям, купленным гимназией № 2, где по направлению министерства образования продолжила обучение 12-летняя дочь. Супруги трудоустроились, в том числе по направлению министерства труда и занятости. Социальная служба по Ленинскому району г. Оренбурга оказала помочь в одежде б/у, наборе продуктов и средств гигиены.

Уполномоченный и сотрудники аппарата активно помогали в решении возникающих вопросов, в том числе материального и бытового характера. На призыв оказать любую по возможности помощь данной семье отозвались родители детей, обучающихся в гимназии № 4 (п. Ростоши, г. Оренбург). Они при-

несли продукты питания, новую одежду.

Уполномоченный выражает слова благодарности всем должностным лицам и неравнодушным оренбуржцам за взаимодействие в вопросах оказания помощи по обустройству, жизнеобеспечению данной семьи, начавшей новую жизнь фактически с чистого листа.

Отрадно, что на момент подготовки доклада супруги получили разрешение на временное проживание. Они имеют серьезные намерения закрепиться в нашей стране, получить гражданство РФ для того, чтобы вместе и рядом с нами чувствовать себя людьми полноценными и правоспособными, забыв все те ужасы войны, потерю и разрушений, которые пришлось пережить.

### **Возникшие проблемы и вопросы**

Занимаясь вопросами данной семьи, столкнулись с проблемой – отсутствие в региональных высших учебных заведениях квот бюджетных мест для беженцев с целью продолжения обучения студентов.

По информации ректора ФГБОУ ВПО «Оренбургский государственный университет» В.П. Ковалевского, ВУЗ выполнил план приема на 2014 год и вакантными бюджетными местами, необходимыми для зачисления лиц, вынуждено покинувших территорию Украины, не располагал.

Администрацией ФГБОУ ВПО «Оренбургский государственный университет» в Министерство образования и науки Российской Федерации 21.08.2014 направлено письмо с предложениями о дополнительном выделении бюджетных мест на заявленные направления подготовки для указанной категории лиц. До окончания времени приема документов и начала учебного года квоты не поступили, в связи с чем дети – студенты уехали в город Казань, где успешно смогли продолжить обучение.

В череде проблем при жизнеустройстве прибывших были отмечены и другие вопросы. При подборе подходящей работы выяснялось: у некоторых граждан отсутствовал опыт работы по имеющимся специальностям, знания компьютерных программ; не было документов, подтверждающих образование и стаж работы (дипломы, трудовые книжки); отсутствовали вакансии в банке данных профессий; неудовлетворенность граждан уровнем предлагаемой заработной платы и условий проживания (частичные удобства, общежитие); граждане отказывались ехать на работу в сельскую местность.

Поступали к Уполномоченному и письменные обращения украинцев, к примеру, об оказании содействия в получении статуса беженца на территории РФ. Как сообщали граждане, в территориальных органах УФМС им отказывали в приеме соответствующих заявлений.

Уполномоченный направил запрос в региональное УФМС о разъяснении ситуации, изложив свою позицию о неприемлемости действий сотрудников службы.

Из полученного ответа следовало то, что украинские граждане не смогут получить статус беженца на территории РФ из-за отсутствия у них документальных доказательств, свидетельствующих о том, что они стали (имелись обоснованные опасения стать) жертвами преследования по различным признакам. По указанной причине обращение с ходатайством о признании беженцем

будет бесперспективным.

По официальной информации регионального УФМС, граждан Украины, отвечающих критериям для предоставления статуса беженца, в Оренбуржье нет. После такого заявления стала понятна позиция миграционной службы и причина, по которой все граждане Украины подавали официальные заявления о предоставлении временного убежища.

Согласно обобщенной информации о проблемах в реализации прав лиц, прибывающих с Украины на территории субъектов Российской Федерации, предоставленной региональными уполномоченными по правам человека, такое положение дел складывалось во многих регионах России.

По общему мнению уполномоченных, отказ в предоставлении юридического статуса беженца в случае не представления прибывшими с Украины людьми убедительных доказательств, что их жизнь действительно подвергалась опасности, противоречит пункту 3 статьи 3 Федерального закона «О беженцах», возлагающим данную обязанность на территориальные органы Федеральной миграционной службы России. Объективные сложности в подтверждении обстоятельств и длительность этих процедур приводили к невозможности получения разнообразных мер социальной поддержки, в которых особенно нуждались такие категории граждан, как неработающие инвалиды, пенсионеры, беременные, женщины с детьми, то есть люди с единственным источником существования.

Сопредседатель Координационного Совета российских уполномоченных по правам человека, на тот период времени – Уполномоченный по правам человека в Самарской области И.А.Скупова так отметила сложившуюся ситуацию: «Мы с Вами, конечно, не решим глобальных вопросов, связанных с противоречием между политическими указаниями и нормами действующего российского законодательства, с учетом которых вынуждены работать территориальные органы власти. Но, возможно, найдем аргументы и доводы для реальных мер поддержки на федеральном уровне».

Усилия всех органов власти, общественных объединений, коммерческих структур и просто неравнодушных оренбуржцев были высоко оценены людьми, вынужденно прибывшими с Украины. Так, семья Х. из г. Луганска, в письме Уполномоченному отметила: *«От всей души выражаем искреннюю благодарность за оказанную вами помощь в тяжелой для нас жизненной ситуации. Ни одна война в мире не приносila счастья обычным людям, не стала она исключением и для Украины, сломав судьбы жителей Донбасса. Война лишила нас всего: жилья, перспективы работы, разлучила с нашими родными, близкими и друзьями. Не оставила она надежды и на хорошее будущее для нас и наших детей. Казалось, что люди остались один на один со своей бедой, и вернуться к нормальной, прежней мирной жизни больше никогда не удастся.*

*Однако есть такие добрые, отзывчивые, небезразличные к чужому горю люди, такие как Вы, которые готовы всегда помочь в тяжелую минуту. Оказанная Вами помощь подарила нам надежду на светлое будущее! Мы искренне Вам благодарны и говорим всем огромное спасибо!»*

Безусловно, легализация граждан, проживающих длительное время на территории региона, – задача, требующая комплексного подхода и взаимодействия всех федеральных и региональных органов государственной власти. Перечисленные случаи – только часть существующих проблем в сфере миграции. От их решения во многом зависит демографическая ситуация в стране, экономическая и социальная стабильность, согласие в национальных отношениях.

**Изначально более внимательное отношение к обратившимся гражданам, своевременное и доступное разъяснение им о требованиях миграционного законодательства, по мнению Уполномоченного, было бы достаточным для того, чтобы не порождались претензии к государственному органу, основным критерием в работе которого должно быть благополучие и доверие общества.**

Уместно отметить, что, рассматривая рекомендации Уполномоченного в докладе за 2013 год, руководство регионального УФМС в своем ответе умолчало на предложение потребовать от сотрудников территориальных подразделений службы исполнения утвержденных административных регламентов по оказанию услуг населению.

Также осталась без внимания рекомендация о принятии мер по своевременному обмену информацией с учреждениями уголовно-исполнительной системы при паспортизации осужденных.

В остальной части Уполномоченный получил подробную, развернутую информацию о проделанной работе, направленной на противодействие незаконной миграции в регионе, и при легализации и депортации иностранных граждан и лиц без гражданства.

### **Право граждан на защиту от преступных посягательств**

Для реализации существующих и закрепленных Конституцией Российской Федерации прав на жизнь, свободу, личную неприкосновенность и другие блага необходима действенная система гарантий.

В эту систему входят как общие гарантии, то есть экономические, политические и духовные, так и специальные – юридические. Именно они непосредственно и обеспечивают реальный правовой статус личности в уголовном судопроизводстве.

Правовые средства, предоставленные соответствующим государственным органам и должностным лицам, осуществляющим уголовное судопроизводство, направлены как на установление факта совершения преступления, изобличение и наказание виновного или на установление невиновности, так и на обеспечение гражданам – участникам уголовного судопроизводства - охраны и реализации их правовых интересов.

Уровень преступности в Оренбуржье значительно ниже среднероссийских показателей. В 2014 году произошел рост зарегистрированных преступлений на 1,8%. Несмотря на то, что раскрываемость преступлений повысилась, 40% всех зарегистрированных преступлений остаются нераскрытыми, соответственно, лица, их совершившие, не наказаны. Отсюда следует вывод, что не все гражда-

не, пострадавшие от преступлений, обратившиеся в органы полиции, были защищены от посягательств.

В эксклюзивном интервью «Российской газете» в январе 2014 года Генеральный прокурор Российской Федерации Ю.Я. Чайка на вопрос: «Укрывать преступления и не возбуждать дела в том числе по заявлениям граждан правоохранители стали меньше?» ответил так: «во всех органах, осуществляющих предварительное расследование, продолжают вскрываться случаи укрытия преступлений. Мы нередко сталкиваемся с тем, что сообщения о них либо не регистрируются, либо гражданам отказывают в приеме заявлений. Кроме того, заявителей нередко склоняют к изменению показаний на некриминальные версии. Имеет место и банальная фальсификация материалов. Конечно же, это не остается без соответствующего реагирования со стороны надзирающих прокуроров».

Так, за отчетный период прокурорами Оренбургской области выявлено и поставлено на учет более полутора тысяч ранее не учтенных преступлений.

Вопросам соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина со стороны Уполномоченного уделялось постоянное внимание. Стабильно на протяжении трех лет обращения и жалобы на несправедливость приговора, несогласие с иными судебными решениями, необъективность производства дознания и предварительного расследования по уголовным делам, несоблюдение требований закона при проведении доследственных проверок составляют 25–30% от общего количества поступивших к Уполномоченному.

Большая часть письменных обращений данной категории – 15% связана с жалобами осужденных на состоявшиеся приговоры. По ним, как правило, обратившиеся получали подробное разъяснение закона о праве и порядке обжалования решения суда. Часть обращений направлена в органы прокуратуры для проверки дел и вступившего в законную силу судебного приговора в порядке надзора. Согласно полученной информации, ни одна из поставленных на контроль в аппарате Уполномоченного жалоб не была признана обоснованной.

Отрадно, что существенных претензий к деятельности правоохранительных органов граждане через Уполномоченного в прошедшем году не высказывали, но в каждом конкретном обращении свой непростой случай, безысходность, крик о помощи.

Анализ обращений позволил выделить основные вопросы, поставленные гражданами: непринятие мер к улучшению качества доследственных проверок; неполучение ответов на жалобы; необоснованные отказы в возбуждении уголовного дела; нарушение норм уголовно-процессуального закона при расследовании дел, несогласие с избранной мерой пресечения и другие.

Особо следует выделить право потерпевших на защиту от преступных посягательств, на доступ к правосудию и компенсацию причиненного преступлением ущерба.

Не имея полномочий по отмене незаконных и необоснованных, на взгляд Уполномоченного, решений, мотивированные просьбы направлялись в адрес надзирающих прокуроров, руководителей следственного управления Следственного комитета по Оренбургской области (далее – СУ СК) и его отделов.

Следует заметить, что по многим обращениям с позицией Уполномоченного согласились, решения отменялись, нередко – с последующим возбуждением уголовного дела и направлением его в суд.

Ярким примером может служить *поступившее в марте обращение гражданки С. в интересах своей сестры-инвалида на волокиту, допущенную в Новотроицком межрайонном следственном отделе, где на протяжении полутора лет расследовалось уголовное дело об изнасиловании последней. Точнее – не расследовалось.*

*Немного строк из обращения: «Полтора года назад, а именно шестого августа произошло изнасилование (которое длилось всю ночь, с применением насилия – девушку избили до сотрясения мозга, сломали ребро) группой лиц по предварительному сговору над молодой девушкой, инвалидом II группы с детства. Дело до сих пор не закрыто и даже не передано в суд. В связи с этим, прошу помочь и поддержки в установлении справедливости.*

*До настоящего времени сроки передачи дела в суд неоднократно откладывались. В итоге в настоящее время дело в суд не передано... По нашему мнению дело затягивается следователем сознательно. Это преступление носит большую опасность для общества. Все это время (уже полтора года) насильники находятся на свободе и нет никаких гарантий, что от их дальнейших действий никто не пострадает».*

Примечательно, что органам следствия были известны лица, совершившие данные преступления.

Так как не было никаких причин для окончания производства по делу и направления его в суд для рассмотрения по существу, Уполномоченный незамедлительно обратился с письмом к руководителю следственного управления С.Ф. Колотову, направив для рассмотрения жалобу С. Ход рассмотрения жалобы был взят на контроль.

Согласно полученной информации, уже в начале апреля прокурором было утверждено обвинительное заключение, уголовное дело в отношении трех насильников направлено в городской суд для рассмотрения. 18.06.2014 по делу вынесен обвинительный приговор.

За нарушения требований статьи 6.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации о разумных сроках судопроизводства, обусловленные ненадлежащей организацией предварительного расследования и процессуального контроля за ним должностными лицами следственного отдела, виновные лица привлечены к дисциплинарной и материальной ответственности.

Справедливость действительно восторжествовала.

В связи с тем, что обратившиеся граждане не всегда могли самостоятельно решить возникшие проблемы, в том числе и в установленном порядке, Уполномоченный принимал меры содействия в истребовании и получении ими необходимых копий процессуальных документов.

Так, осужденная М., этапированная для отбывания наказания в исправительное учреждение Пермского края, в течение четырех месяцев не могла получить копии приговора, решений апелляционной и кассационной инстанций, что затрудняло ее доступ к правосудию.

*В ходе проведенной проверки установлено, что М. не имела возможности обжаловать приговор, так как ее кассационная жалоба возвращена Оренбургским областным судом из-за того, что не были приложены заверенные копии судебных решений, принятых по уголовному делу.*

*Несмотря на то, что в канцелярии районного суда, вынесшего приговор, имелись сведения о направлении осужденной копий всех состоявшихся по делу судебных решений и протокола судебного заседания, М. и специальность исправительного учреждения настаивали, что документы для адресата не поступали.*

*С учетом сложившейся ситуации, свидетельствующей об ограничении права участника уголовного судопроизводства на обжалование, Уполномоченный обратился к председателям районного и областного судов с просьбой повторно выслать в адрес осужденной заверенные копии судебных решений по делу. Просьба была услышана, осужденная смогла реализовать свое право.*

В предыдущем докладе Уполномоченный указывал на недостаточность и неэффективность мер при рассмотрении сообщений о бытовых конфликтах, в том числе со стороны неблагополучных соседей.

Правоохранители сообщили о том, что во взаимодействии с органами системы профилактики проведенный комплекс мероприятий, направленных на исправление сложившейся негативной ситуации с соседями и в семье, позволил улучшить обстановку.

Однако в отчетном году те же вопросы вновь ставили перед Уполномоченным граждане в своих устных и письменных обращениях: несовершенство административного законодательства и, как следствие, отсутствие эффективных решений. По закону Оренбургской области возможно только наложение предупреждения или административного штрафа, взыскание которого с лица, ведущего асоциальный образ жизни, невозможно. По сути нарушитель остается без наказания, что порождает совершение им новых, повторных противоправных деяний. Результат работы правоохранительных органов сводится к нулю.

В каждом своем ежегодном докладе Уполномоченный отражает ситуацию с нарушением прав граждан на защиту от преступных посягательств, когда на протяжении длительного времени идет откровенная волокита по заявлениям о преступлениях, объемы дополнительных проверок не увеличиваются, по результатам выносятся и в последующем отменяются прокурором необоснованные и незаконные постановления об отказе в возбуждении уголовного дела.

Ситуация не изменилась и в отчетном году – немало обращений граждан на указанную тему поступило к Уполномоченному. Практически все они заслуживали внимания, так как усматривались нарушения.

По многим обращениям переписка велась еще с прошлых лет и не была окончена на начало текущего года.

Так, с 2012 года в аппарате Уполномоченного оставались на контроле обращения граждан, связанные с деятельностью сотрудников отдела полиции № 1 УМВД России по г. Оренбургу. Все обращения объединяло то обстоятельство, что в течение длительного времени сотрудники полиции без проведения необходимых оперативно-разыскных и доследственных мероприятий многократно

выносили идентичные по своему содержанию постановления об отказе в возбуждении уголовных дел.

Каждый раз срок проведения проверки безосновательно продлевался до 30 суток, но объем проверки либо не увеличивался вообще, либо проверка носила формальный характер – к материалу приобщались рапорта, не содержащие нужной информации. Не выполнялись указания заместителя прокурора Ленинского района г. Оренбурга о необходимости проведения конкретных действий, направленных на полноту и всесторонность установления имеющих значение обстоятельств дела.

Характерный пример, описанный еще в предыдущем докладе, когда инвалид 2 группы **О.** не может добиться привлечения к ответственности женщины, которая взяла взаймы и не вернула крупную сумму денег. Все вынесенные участковым уполномоченным полиции постановления, а их было не менее 12, признавались прокуратурой незаконными.

*Районный суд, куда с жалобой, подготовленной в аппарате Уполномоченного, обратился заявитель, также установил бездействие сотрудников полиции.*

*На периодические запросы Уполномоченного о том, проводились ли сотрудниками полиции и какие конкретно доследственные мероприятия, из прокуратуры каждый раз приходил ответ, что очередное постановление принято преждевременно и отменено.*

Следует заметить, что отмена незаконных постановлений органа дознания в прокуратуре района происходила лишь по поступлению очередных жалоб или запросов. Между датой вынесения отказа и его отменой проходило достаточно много времени.

Аналогичная ситуация с рассмотрением заявлений и других граждан. Переписка по жалобе **Ф.** о непривлечении к ответственности брата, который еще в августе 2012 года избил ее и выгнал из квартиры, приняла однообразный характер. Очередное постановление отменено после запроса. В постановлениях изменяются лишь даты. Проверка заволокичена настолько, что у заявительницы могло пропасть желание подтверждать свое обращение.

Пример с **Ф.** также описан в предыдущем докладе, однако в этой истории до сих пор не поставлена точка. Последний ответ из прокуратуры, датированный 31.07.2014г., так и не поступил. Другой дополнительной информации о результатах проверки в адрес Уполномоченного не направлено.

По обращениям, поступившим в отчетном году, похожая картина.

Гражданка **С.** жаловалась на действия риэлтора, из-за которой с малолетним ребенком остались без жилья. Изучение приложенной к обращению копии постановления об отказе в возбуждении уголовного дела от 11.11.2013г. показало, что в ходе проведенной в отделе полиции проверки отослать риэлтора не представилось возможным. На этом проверка и закончилась.

Жалоба **С.** направлена в августе прокурору района для проверки законности принятого в полиции решения.

Из сообщения заместителя прокурора следовало, что после поступления жалобы материал с указаниями о дополнительной проверке был направлен в

*отдел полиции. Прошел почти год, как незаконно вынесенное решение существовало, риэлтора никто не искал, обстоятельства дела не выяснял, материал был списан в архив. Защищать интересы обратившейся заявительницы органы полиции не собирались.*

В соответствии с Соглашением о сотрудничестве с органами прокуратуры в деле защиты и соблюдения прав граждан, по инициативе и с участием сотрудников аппарата Уполномоченного, прокурора Ленинского района г. Оренбурга руководства и сотрудников отдела полиции № 1 УМВД России по г. Оренбургу и УМВД по Оренбургской области 09.10.2014г. прошло межведомственное рабочее совещание, в ходе которого заслушаны сотрудники полиции, проводившие доследственные проверки по тем заявлениям граждан, который обратились за защитой своих прав к Уполномоченному.

Прокуратурой района даны указания о проведении конкретных мероприятий, направленных на завершение проверок в кратчайшие сроки, по итогам которых должны быть приняты законные и мотивированные решения.

Руководству отдела полиции указано не необходимость наладить непосредственное взаимодействие с аппаратом Уполномоченного по вопросам рассмотрения и разрешения обращений граждан. Ход и результаты доследственных проверок по указанным обращениям граждан взяты под личный контроль прокурора района.

Необходимо отметить, что на момент подготовки доклада ни по одному из шести материалов, которые обсуждались в октябре на совещании в районной прокуратуре, проверки не закончились. В связи с этим **Уполномоченный предлагает прокурору Ленинского района г. Оренбурга советнику юстиции А.П.Фадееву потребовать от руководства отдела полиции № 1 МУ МВД России «Оренбургское» и службы УЭБ и ПК УМВД России по Оренбургской области принять безотлагательные меры к завершению проверочных мероприятий по обращениям граждан, направленным для рассмотрения по подведомственности** (письмо Уполномоченного от 30.09.2014 за № 43-955).

Несмотря на убедительную просьбу на поставленные в аппарате Уполномоченного на контроль жалобы направлять последующую информацию о дальнейшем движении материала, положение не изменилось. Так, *в течение полугода Уполномоченный ожидает из прокуратуры района дополнительную информацию о результатах проверки по жалобе С., а также о принятых мерах по представлению об устранении нарушений закона, внесенному начальнику отдела полиции.*

Ранее неоднократно Уполномоченный обращал внимание руководителей органов прокуратуры и полиции о необходимости информирования о ходе разрешения направленных обращений граждан и результатах проведенных проверок до того момента, пока по ним не будет принято окончательного, законного и обоснованного решения, и о принятых мерах по актам прокурорского реагирования на выявленные нарушения прав граждан. Ситуация не меняется в положительную сторону. На периодические напоминания уходят время и затраты.

Гарантией защиты конституционных прав и законных интересов личности в уголовном судопроизводстве Российской Федерации служит судебный кон-

троль. Одной из его форм является рассмотрение жалоб на решения и действия (бездействие) должностных лиц, осуществляющих уголовное судопроизводство.

Согласно статистическим данным, в 2014 году в районных (городских) судах области количество поступивших в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации жалоб возросло на 309 или на 11,9% (2013 год – 2 283 жалобы, 2014 – 2 592). Процент удовлетворенных жалоб составил 9,1.

Несмотря на положительную позицию руководства Оренбургского областного суда об участии Уполномоченного по правам человека при рассмотрении жалоб граждан на повторные отказы в возбуждении уголовного дела, ни одного извещения о судебных заседаниях по данной категории обращений Уполномоченный так и не получил.

В марте 2014 года на расширенном заседании коллегии МВД Президент Российской Федерации настаивал на том, что: «необходимо своевременно реагировать на сигналы и обращения граждан, фиксировать и проверять их, не допуская проволочек, отписок, отфутболивания и тому подобного бездушного, бюрократического отношения к делу, а то и прямого нарушения закона и служебных норм».

Анализируя причины, поводы и основания для обращений граждан, сделан вывод о недостаточности знаний участников уголовного судопроизводства о правах и порядке обжалования действий и решений должностных лиц правоохранительных органов и суда. Зачастую интересовали обратившихся и вопросы реабилитации.

В связи с этим в аппарате Уполномоченного изготовлены и разосланы по учреждениям УМВД и УФСИН методические рекомендации. Текст рекомендаций опубликован для широкого доступа на официальном сайте Уполномоченного.

**Вопросы соблюдения прав граждан в уголовном судопроизводстве остаются наиболее острыми для Уполномоченного, поскольку они непосредственно связаны с человеческими судьбами. Принимаемые меры не снижают напряженность у граждан, проблемы продолжают оставаться актуальными.**

По итогам годовой переписки с правоохранительными и надзорными органами по данному вопросу четко вырисовываются одни и те же вопросы, связанные с реализацией прав и интересов граждан: бесконечная волокита при рассмотрении обращений; выдвижение неограниченного количества причин, препятствующих принятию окончательного решения; отсутствие мотивации к анализу ситуаций и поиску положительных решений.

Вывод – необходимы меры к улучшению качества доследственных проверок, недопустимости вынесения постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела без проведения необходимого комплекса проверочных мероприятий. Применяемые меры воздействия за необоснованные процессуальные решения должны быть эффективны.

В связи с тем, что Управление Министерства внутренних дел Российской Федерации по Оренбургской области играет ключевую роль в правоохранительной системе региона, ведомству должно быть понятно, что без доверия населения эффективно бороться с преступностью невозможно. Доверие населения – основной критерий, позволяющий определить, насколько плодотворна их работа.

Предстоит еще достаточно долгий путь, чтобы каждый сотрудник соизмерял свою работу с общественным мнением, которое будет формировать прочную партнерскую модель взаимодействия правоохранительных органов и гражданского общества. Не каждый сотрудник понимает, что трудиться в открытом пространстве и соблюдение закона – его прямая обязанность.

### **Право граждан на судебную защиту**

В адрес Уполномоченного поступило 73 жалобы, затрагивающие процессуальные права граждан в гражданском судопроизводстве, что составило 5% от всех обращений. Количество жалоб, посвященных данной проблеме, продолжает снижаться: в 2013 году – 82 жалобы (6,5%), в 2012 – 108 (7,1%).

С 2014 года одним из направлений деятельности Уполномоченного стало непосредственное участие в судебных процессах по жалобам о нарушениях прав в жилищной, трудовой, социальной сферах, где спорные вопросы требовали разрешения в судебном порядке. В данной связи заявителям оказывалась помощь в подготовке проектов процессуальных документов, представители аппарата Уполномоченного принимали участие в судебных разбирательствах в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований. В каждый судебный процесс готовилось заключение в порядке статьи 47 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

В течение года специалистами аппарата подготовлено и направлено в суды 12 заключений: 8 – о защите жилищных прав, 2 – социальных прав и 2 – по трудовым правам. Еще по 3 делам разных категорий потребовалось участие представителя Уполномоченного в заседании апелляционной инстанции.

По итогам разбирательствами судами удовлетворено 10 исковых заявлений, поддержанных Уполномоченным. Одно удовлетворенное решение отменено в апелляционном порядке. Одно заявление оставлено без рассмотрения, так как суд усмотрел наличие спора о праве и предложил обратиться в искомом порядке.

В соответствии с пунктом 2.3 Соглашения о взаимодействии Оренбургского областного суда и Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области в вопросах защиты прав и свобод Уполномоченный проинформировал председателя областного суда о складывающейся ситуации с массовым нарушением прав граждан, связанной с разнящейся судебной практикой по требованиям уволенных работников социального обслуживания.

Информация была принята к сведению, при рассмотрении апелляционных жалоб бывших социальных работников на решения районных судов областной суд принял сторону истцов, поддержанную Уполномоченным.

Использовались возможности Соглашения и в другом случае. К Уполномо-

ченному обратился директор филиала авиакомпании «Северный ветер» в интересах своих сотрудников, работающих бортпроводниками и пилотами. Ранее данные специалисты прошли обучение за счет предыдущего работодателя – ОАО «Оренбургские авиалинии». После перехода на работу к новому работодателю с них потребовали вернуть не только деньги за обучение, но и за проезд к месту учебы, суточные, а также заработную плату за период учебы. Дело дошло до судебных разбирательств.

Изучение российской судебной практики по рассматриваемому вопросу показало, что позиции судов в целом были на стороне бывших работников и расходились лишь в объеме обязательств работника перед бывшим работодателем.

Одни суды взыскивали только расходы на обучение, а во взыскании командировочных расходов и среднего заработка отказывали, другие приходили к выводу, что расходы по обучению работников организаций, деятельность которых лицензируется (как в нашем случае), вообще не подлежат возмещению работниками, так как любое обучение – это выполнение требований лицензии и требований нормативных документов об обязательном прохождении обучения бортпроводниками и членами летных экипажей, соответственно, необходимое работодателю. Работник затраты на обучение в этом случае не обязан возмещать, независимо от того, что указано в трудовом договоре или договоре на обучение.

С 02.07.2013 введена в действие новая редакция статьи 187 Трудового кодекса Российской Федерации, которая устанавливает, что сохранение заработной платы и оплата командировочных расходов является гарантией и компенсацией обучающемуся работнику. Следовательно, эти расходы не могут быть включены в состав расходов работодателя и взысканы с работника.

В Оренбуржье ситуация коснулась более 250 авиаспециалистов, которые сменили работодателя и ушли в другую авиакомпанию. Ситуация приняла социально-значимый, массовый характер и требовала вмешательства, поэтому в соответствии с вышеуказанным Соглашением Уполномоченный направил в областной суд изложенную позицию, которая была учтена. Практика судов области начала складываться в пользу бывших работников.

Продолжена в 2014 году работа, направленная на оказание помощи социально уязвимым категориям граждан по подготовке процессуальных документов для защиты нарушенного права в суде.

На личном приеме к Уполномоченному обратились пожилые супруги с жалобой на нарушение процессуальных прав в гражданском процессе и необоснованном возложении на них судебных расходов. Заявители являлись пенсионерами и инвалидами. Из представленных ими документов следовало, что соседи заявителей при проведении ремонта повредили стену. Согласно локальному сметному расчету, проведение работ по заделке отверстия в стене и трещин оценено в 8 697 руб. Пенсионеры обратились в суд.

Определением суда по делу назначена судебная строительно-техническая экспертиза, которая в дальнейшем была положена в основу решения об отказе заявителям в иске.

*Истцы, первоначально согласившиеся на проведение экспертизы, впоследствии отказались от ее проведения в силу высокой стоимости. В установленном порядке заявители подали в суд соответствующее ходатайство. Однако суд им отказал. После проведения экспертизы обязанность по ее оплате в размере 15 тыс. руб. возложена на пенсионеров. Срок апелляционного обжалования заканчивался, оставалось два дня.*

*Учитывая, что сумма судебных расходов для пенсионеров действительно непосильна, специалистами аппарата Уполномоченного оказана срочная помощь в составлении апелляционной жалобы и направлении ее в суд. В дальнейшем представитель присутствовал на судебных заседаниях.*

*В результате апелляционным определением расходы на проведение экспертизы возложены на комитет по обеспечению деятельности мировых судей Оренбургской области, также решено произвести возврат уплаченной государственной пошлины в размере 680 руб.*

Анализ статистики работы судов региона в 2014 году показывает, что высокая нагрузка на суды сохраняется. По сведениям Управления судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в Оренбургской области и Оренбургского областного суда районными (городскими) судами Оренбургской области вынесено решение по 53 958 гражданским делам, из которых требования удовлетворены по 91% дел. Мировыми судьями рассмотрено 166 482 гражданских дела, из которых отказано в удовлетворении требований менее чем по 1% дел.

Особый интерес вызывают заявления граждан к государственным и муниципальным органам. За отчетный период районные и городские суды области рассмотрели 2 666 такой категории заявлений (в 2013 году – 4 470), из которых требования удовлетворены по 85% дел.

Если говорить о жалобах на неправомерные действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц (за исключением нарушений избирательного законодательства), то количество таких жалоб снизилось: рассмотрено судами 907 заявлений (в 2013 году – 1 047), из которых удовлетворено 187 или 20,6%. В прошлом году процент удовлетворенных заявлений данной категории был выше – 32.

Основными причинами, вынуждающими граждан защищать свои права именно в судебном порядке, видится несовершенство правоприменительной практики.

Накопленный государством объем социальных обязательств требует времени и значительные финансовые затраты для их выполнения. При этом орган, предоставляющий публичную услугу, подчас, пытается облегчить себе работу, уменьшив количество получателей. Зачастую отказы гражданам в обеспечении того или иного права являются незаконными и основаны на формальном применении законодательства. Одним из ярких примеров является *жалоба ветерана К. из п. Тюльган, описанная в ежегодном докладе за 2013 год. История заслуживает повторного упоминания, поскольку получила интересное продолжение.*

*Ветеран, который в 1969 году участвовал в боевых действиях на острове*

Даманский, много лет обивал пороги самых разных инстанций в попытках получить полагающуюся ему меру социальной поддержки в виде обеспечения жильем. Уполномоченным, к которому обратился ветеран, сделан вывод о том, что права человека нарушены, и избрал единственно возможный способ восстановления права – обращение в суд.

Центральным районным судом г. Оренбурга за К. было признано право на меру социальной поддержки в виде обеспечения жильем помещением за счет средств федерального бюджета исходя из общей площади жилья 36 кв. м и средней рыночной стоимости одного кв. м общей площади жилья по Оренбургской области.

Однако радоваться серьезному продвижению в решении вопроса, как оказалось, было рано. Ответчик – областное министерство социального развития подало апелляционную жалобу. Более того, в период апелляционного производства администрация Тюльганского района решением жилищной комиссии исключила ветерана из списков нуждающихся в жилье. Для ответчика появился повод для подготовки дополнения к апелляционной жалобе с использованием нового аргумента в требовании отмены решения суда первой инстанции.

Заявителю вновь была оказана помощь в судебном обжаловании теперь уже решения жилищной комиссии Тюльганского района. Уполномоченный направил в суд свое заключение. В итоге решение жилищной комиссии отменено. При юридической поддержке заявителя апелляционная жалоба министерства социального развития оставлена без удовлетворения.

Далее произошли другие курьезы. Решение Центрального районного суда г. Оренбурга о признании за К. права на жилье как за участником ВОВ не стало для администраций Тюльганского поссовета и Тюльганского района достаточным основанием для восстановления его в списках ветеранов ВОВ, нуждающихся в жилье, и подготовки соответствующей документации для получения соцподдержки. Решением жилищной комиссии он восстановлен в качестве нуждающегося в жилье, но по другой категории – «ветеран боевых действий». Уполномоченный был вынужден затребовать у главы района объяснения по этому поводу.

Остался за гранью понимания ответ о том, что причиной неисполнения судебного решения стало то, что К. еще не обращался с соответствующим заявлением в администрацию поселка Тюльган и не представил судебное решение. **Объяснить это самому ветерану, ежедневно обивающему пороги поселковой и районной администраций, работа не для чиновников!**

Ветеран, в полном соответствии с разъяснениями районной администрации, обратился теперь уже в поссовет. В очередной раз в реализации права отказано, причем игнорируя решение Центрального суда г. Оренбурга. Пришло в третий раз (!) обращаться в суд. Тюльганский районный суд удовлетворил новые требования заявителя. Только после вынесения третьего судебного решения органами местного самоуправления подготовлен и направлен в министерство социального развития области пакет документов, необходимый для получения гарантированной социальной поддержки. Теперь слово за министерством.

Из описанной выше жалобы напрашивается вывод: для того, чтобы заставить орган власти сделать шаг, нужно обратиться в суд. Сколько требуется «шагов», столько раз и придется судиться. При этом каждое предыдущее судебное решение игнорируется под надуманными предлогами. Ситуацию, при которой орган власти тратит свои усилия лишь на поиск способов отказа заявителю, нельзя назвать ни нормальной, ни справедливой.

Трудности в решении проблемы выполнения социальных обязательств перед гражданами, с одной стороны, обусловлены объективными причинами: значительное количество нуждающихся, нехватка финансирования, а с другой - решению проблемы препятствует субъективизм – формальное и равнодушное отношение чиновников к претендентам на социальное жилье. **Именно формализм должностных лиц порождает большинство судебных споров граждан с органами власти.**

Несовершенство правоприменительной практики чаще проявляется себя тогда, когда правоприменитель не знает самого закона или не знает, как его правильно исполнить в конкретной ситуации. К Уполномоченному обратилась несостоявшаяся участница программы «Земский доктор» по вопросу отказа областным министерством здравоохранения признания права на получение единовременной компенсационной выплаты.

*Мотивом отказа стала ситуация, при которой медицинский специалист переехала в сельский населенный пункт в 2012 году и оснований для заключения с ней в 2013 году соответствующего договора не имелось, поскольку год перезда в сельский населенный пункт не соответствовал году осуществления единовременной компенсационной выплаты (Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ).*

*Проведенной по жалобе проверкой установлено, что заявительница заключила трудовой договор от 10.04.2012 на время декретного отпуска основного работника с муниципальным учреждением здравоохранения «Центральная районная больница Оренбургского района» и переехала в сельский населенный пункт, зарегистрировалась по месту жительства 19.09.2012.*

*С 01.12.2012 она принята на постоянную работу врачом-терапевтом в том же медучреждении (дополнение к трудовому договору от 06.12.2012) и ею собраны документы для заключения договора о единовременной компенсационной выплате. Однако по телефону в министерстве здравоохранения в приеме документов отказали в связи с закрытием финансового года, рекомендовав обратиться в следующем году. Когда в марте 2013 года сельский врач обратилась в министерство с заявлением, она получила необоснованный отказ.*

***Специалисты министерства не знали, как правильно применить закон, если молодой специалист прибывает в село в конце финансового года, и фактически ограничили действие закона во времени.***

*Исходя из даты прибытия и трудоустройства, даже в случае обращения в министерство в декабре 2012 года, заявка на получение иных межбюджетных трансфертов была бы подана в январе-феврале 2013 года, соответственно, и выплата могла быть осуществлена только в 2013 году.*

*Проблему пришлось решать в Центральном районном суде г. Оренбурга,*

*где сотрудник аппарата по доверенности от Уполномоченного принял участие и поддержал сельского доктора. Суд удовлетворил требования молодого специалиста, приняв во внимание позицию Уполномоченного, отраженную в заключении, направленном в суд в порядке статьи 47 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. Решение суда вступило в законную силу.*

*Однако для реализации признанного судом права пришлось, как и в случае с ветераном из Тюльгана, обращаться в суд вновь. Фонд обязательного медицинского страхования (далее – ФОМС), сделав вывод о том, что судебное решение на него не распространяется («про нас там не написано»), отказался выделять деньги для предоставления социальной выплаты. Для заявительницы и сотрудников аппарата все началось заново: подготовка документов, судебный процесс, заключение Уполномоченного. В своем решении суд уже прямо обязал ФОМС выделить конкретную сумму денег.*

Вступая в судебные тяжбы с гражданином, органы власти, похоже, преследуют цель отсрочить обязанность по восстановлению нарушенного права человека, то есть злоупотребляют правом на судебную защиту. В частности, к злоупотреблению правом судебная практика относит действия, направленные на воспрепятствование осуществлению другим лицом его законного права (постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 05.10.2010 №5153/10).

Вместо надлежащего выполнения своих обязанностей по предоставлению публичных услуг государственный орган или муниципалитет порой считают необходимым судиться с получателем услуги, упорствуя в своем заблуждении, затрачивая на судебные процессы время и трудовые ресурсы.

Зачастую, орган власти раз за разом проигрывает в суде однотипные дела, в которых одна и та же ситуация, меняется только фамилия граждан, например, по предоставлению жилья детям-сиротам, но при этом продолжает возражать и пускать дело по судебным инстанциям. Возникает резонный вопрос: для чего?

Анализ причин, способствующих возникновению дефектов правоприменительной практики и вынуждающих граждан обращаться в суд, позволяет сделать главный вывод: правоприменителем игнорируется сложившаяся судебная практика по конкретной ситуации. Решающую роль при принятии неверного решения играют различные разъяснения профильных министерств федерального уровня.

**В качестве одного из способов исключения из практики неправильного толкования и применения норм законодательства предложить органам исполнительной власти Оренбургской области и органам местного самоуправления при принятии управленческих решений, затрагивающих права человека, учитывать выводы судов, положенные в основу вступивших в законную силу судебных решений.**

Кроме этого, необходимы дополнительные меры по популяризации судебных актов, вынесенных в пользу граждан по делам об оспаривании действий (бездействия) органов власти, в виде публикации на их официальных Интернет-сайтах текстов, содержащих судебные выводы по наиболее сложным

и спорным вопросам правоприменительной практики.

По мнению Уполномоченного, для своевременной корректировки работы и недопущения правовых ошибок **желательно вести учет судебных тяжб** органа власти и его должностных лиц с гражданами: сколько судебных дел принято в пользу граждан; сколько требований признано органом власти до вынесения судебного решения; сколько обжаловалось в вышестоящий суд, в том числе – безуспешно.

Учитывая положительный опыт участия в судебных разбирательствах, Уполномоченный предлагает судам Оренбургской области продолжать привлекать Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области для дачи им заключения по социально значимым вопросам в порядке, предусмотренном частью 2 статьи 47 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

### **Ситуация с исполнением решений судов общей юрисдикции, вынесенных в пользу граждан**

Анализ статистической информации о деятельности по исполнению судебных решений о восстановлении нарушенных прав оренбуржцев, предоставленной Управлением Федеральной службы судебных приставов по Оренбургской области, позволяет сделать вывод, что при ежегодно повышающейся нагрузке на судебных приставов-исполнителей службе удается по отдельным направлениям повышать результативность своей работы.

В 2014 году в подразделениях судебных приставов с учетом остатка прошлых лет находилось 810 246 исполнительных документов, что на 10 % больше, чем в 2013 году.

Возбуждено в отчетном периоде 282 965 производств по исполнению судебных решений.

Из общего числа производств 51,4% касались исполнения решений судов общей юрисдикции. Динамика поступления на исполнение судебных актов возросла, в том числе по таким категориям как:

- взыскание заработной платы (на 9%);
- взыскание алиментов (на 5,3%).

На конец года неисполнеными остались 162 435 актов судов общей юрисдикции.

На 21% увеличилась сумма взысканной приставами-исполнителями заработной платы, фактическим исполнением завершилось 93,1% от общего количества оконченных производств данной категории.

Окончено и прекращено 59,6% исполнительных производств о взыскании алиментов. В том числе 40,4% окончены направлением копий исполнительных документов в бухгалтерии организаций для удержания алиментов из заработной платы нерадивых отцов.

**За этими скучными цифрами статистики скрыты реальные человеческие судьбы людей, не получивших причитающегося им по вступившему в законную силу судебному решению.** Подтверждением тому является возросшее почти в два раза количество письменных жалоб на нарушения прав взыскателей в исполнительном производстве, поступивших к Уполномоченному.

Общее число обращений по данной тематике составило 60 (в 2013г. – 33) или 4,2% от общего количества письменных обращений (в 2013г. – 2,6%).

Изложенный в предыдущем ежегодном докладе анализ ситуации, при которой жалобы могли бы не возникнуть при наличии небольших дополнительных усилий пристава-исполнителя, можно привести заново. Ситуация сохранилась в неизменном виде. Оренбуржцы продолжили жаловаться на несвоевременное и неполное проведение исполнительных действий.

*Характерным примером является ответ из отдела судебных приставов Дзержинского района г. Оренбурга на запрос Уполномоченного от 16.12.2014 по жалобе бывшей работницы «Орентранс-КАМАЗ».*

*Еще в начале октября, когда возбуждено исполнительное производство о взыскании задолженности по заработной плате, судебному приставу стало известно, что должник находится в стадии ликвидации, и установлены данные конкурсного управляющего.*

*Очевидно, что после получения запроса Уполномоченного 19 декабря пристав-исполнитель только стал выяснять место жительство конкурсного управляющего для вручения ему исполнительных документов, о чем и было сообщено Уполномоченному письменно в тот же день.*

*При получении ответа из отдела судебных приставов сотрудник аппарата Уполномоченного в считанные минуты смог узнать и передать всю необходимую судебному приставу-исполнителю информацию. Для этого оказалось достаточным сделать телефонный звонок по номеру должника – «Орентранс-КАМАЗ». Комментарии, как говорится, излишни.*

Снова возникает уместный вопрос: что мешает совершить эти действия ответственному должностному лицу? Получается, что подготовить и разослать запросы в государственные и другие структуры, затем ожидать ответа (как правило, не содержащие интересующей для пристава-исполнителя информации) – проще, чем получать необходимые сведения непосредственно у должника.

Нет смысла приводить аналогичные примеры, они схожи: дополнительные исполнительные действия осуществляются судебными приставами-исполнителями после запроса производства вышестоящим органом, в том числе и по просьбе Уполномоченного.

Причем предыдущие и, подчас, формальные исполнительные действия, послужившие поводом для обращения гражданина к Уполномоченному, и дополнительные действия, осуществленные после получения запроса, разделяют месяцы. Это месяцы неизвестности для гражданина, имеющего на руках судебное решение по выигранному им делу.

**Конечно же, за ожиданием следует людское разочарование: какой смысл затрачивать столько сил, времени и средств на судебный процесс, чтобы потом столкнуться с невозможностью его исполнения? Практика работы за три года, к сожалению, позволяет заключить, что вопрос этот риторический.**

Взыскатели, не попавшие в положительную статистику Управления Федеральной службы судебных приставов по Оренбургской области, по-прежнему вынуждены напоминать о себе.

Дополнительные усилия, направленные на укрепление исполнительской дисциплины в подразделениях судебных приставов, необходимо будет приложить новому руководителю Службы.

**Уполномоченный выражает уверенность в том, что возможность для исправления данной ситуации существует при условии смещения акцентов в пользу дополнительного внимания к гражданам-взыскателям по решениям судов общей юрисдикции.**

## **Соблюдение прав граждан в учреждениях органов внутренних дел**

Уполномоченным уделялось серьезное внимание соблюдению прав граждан, которые стали участниками административных правоотношений и уголовного судопроизводства – задержанные, арестованные, подозреваемые и обвиняемые, и были помещены в учреждения УМВД по Оренбургской области.

Из 25 функционирующих изоляторов временного содержания (далее – ИВС) 13 не в полном объеме соответствуют требованиям Федерального закона от 15.07.1995 №103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», в том числе 5 ИВС расположены в подвальных и полуподвальных помещениях (Абдулинский, Кувандыкский, Сорочинский, Шарлыкский и Сакмарский).

В течение года Уполномоченным и сотрудниками аппарата совместно с представителями областного УМВД и органов прокуратуры проводили проверки соблюдения прав подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, содержащихся в ИВС, а также специальных приемниках для содержания лиц, арестованных в административном порядке (далее – спецприемник). Цель проверок – изучение условий содержания граждан, их соответствие требованиям общепризнанных норм международного права, Конституции Российской Федерации и другим нормативным актам.

Анализ показал, что руководством УМВД и указанных учреждений, подчиненными сотрудниками проведена большая работа по созданию приемлемых условий содержания граждан. В основной массе они отвечают требованиям гигиены и санитарии.

Причинами выявленных нарушений явилось недостаточное финансирование. Но были и такие недостатки, которые можно устранить без серьезных материальных вложений.

В феврале Уполномоченный совместно с представителем Бузулукской межрайонной прокуратуры проверил режим содержания задержанных и арестованных в ИВС и спецприемнике отдела полиции «Бузулукский». Отмечены следующие недостатки: в камерах отсутствовала должная вентиляция, стены и полы находились в неудовлетворительном состоянии и нуждались в косметическом ремонте, требовал замены изношенный инвентарь – кровати, тумбочки и шкафы. Уполномоченный потребовал устранить недостатки и привести помещения в надлежащее состояние. В свою очередь прокурор внес представление об устранении выявленных нарушений.

Как впоследствии сообщили из областного УМВД, принятые меры по улучшению материально-бытового обеспечения подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений: в рамках лимитов текущего финансирования в камерах проведен косметический ремонт, покрашены стены и полы, в системе принудительной вентиляции заменен электродвигатель для подачи воздуха, установлены навесные шкафы.

Заявки в МВД России на выделение дополнительных лимитов бюджетных ассигнований в рамках текущего ремонта положительно рассмотрены не были, финансирование не поступило, поэтому остальные недостатки не устранены.

В апреле Уполномоченный проверил как соблюдаются права граждан, помещенных в ИВС отделов полиции Первомайского и Ташлинского районов, и обратил внимание руководства на ряд недостатков, несмотря на общее удовлетворительное состояние помещений.

Так, во всех камерах изолятора Первомайского района не было естественного освещения, хотя здание изолятора не является полуподвальным или подвальным. В камере для административно-арестованных зона приватности не отделена от жилой зоны, как требуется по установленным санитарным нормам. Нуждалось в капитальном ремонте помещение санпропускника, где арестанты по прибытию в изолятор должны пройти санобработку. Отсутствовало помещение для свиданий арестантов с родственниками, также как и кабинет у медицинского работника. Прием и осмотр поступивших и обратившихся осуществлялся в кабинете начальника изолятора, что недопустимо.

В помещении изолятора имелась необходимая бытовая техника (холодильник, микроволновая печь, электрочайник), однако комнаты для личного состава, где можно отдохнуть и принять пищу, нет.

Почти аналогичная ситуация в изоляторе Ташлинского района: начальник учреждения и медицинский работник – без кабинетов, нет помещения для свиданий арестованных с родственниками. Личные вещи арестованных хранились в помещении для разогрева пищи и хранения продуктов.

В августе Уполномоченный посетил Гайский изолятор, где проходил капитальный ремонт, окончание запланировано на конец года. На момент написания доклада ремонт завершен, объектведен в эксплуатацию.

Изолятор отдела полиции «Кувандыкский» находился в подвале здания, где расположен отдел полиции. Общее санитарное состояние изолятора удовлетворительное, в камерах проведен косметический ремонт. В рамках развития программы по ремонту и строительству изоляторов временного содержания на 2014–2016 годы планируется провести проектно-изыскательские работы и начать строительство нового здания.

В сентябре Уполномоченный проверил изолятор временного содержания и спецприемник, расположенные в г. Орске. Проверка показала, что в нарушение требований законодательства камеры спецприемника используются для содержания административно-задержанных граждан. При приеме и оформлении лиц сотрудниками полиции не составляют протоколы личного досмотра граждан.

Отмечено неудовлетворительное общее санитарное состояние камер, они нуждались в капитальном ремонте. Санузлы и раковины для умывания – в вет-

хом состоянии и требуют замены. В связи с отсутствием прогулочного двора обязательные ежедневные прогулки содержащихся граждан не проводились.

Камеры изолятора также требуют капитального ремонта. При отсутствии окон в камеры не обеспечивается необходимое освещение. Нет комнаты свиданий задержанных с родственниками, свидания проводятся в следственных кабинетах. На 2015 год запланированы проектно-изыскательные работы по подготовке к строительству в 2016 году нового здания ИВС в комплексе со спецприемником с лимитом на 50 мест. До обозначенного периода люди будут находиться в описанных выше неприемлемых условиях.

В изоляторе г. Новотроицка нарушений условий содержания граждан не установлено.

В октябре Уполномоченный выезжал в Абдулинский, Бугурусланский и Асекеевский районы области. По поручению Уполномоченного специалист аппарата проверил условия содержания граждан в изоляторах, расположенных в городах Абдулино и Бугуруслан.

Итоги проверки Абдулинского изолятора были неутешительны, он полностью не соответствует требованиям действующего законодательства: подвальное помещение; маленькая площадь камер; приточно-вытяжная вентиляция не эффективна, находилась в ветхом состоянии; отсутствовали комнаты для свиданий, подогрева пищи, медицинский кабинет, дезинфекционная камера, прогулочный дворик.

Следует отметить, что к концу года планировалось завершение строительства нового здания отдела полиции и изолятора временного содержания, ввод здания в эксплуатацию – первый квартал 2015 года.

При плановом посещении Уполномоченным восточных районов Оренбуржья в октябре проведена проверка соблюдения прав подозреваемых и обвиняемых, содержащихся в изоляторах Ясненского и Домбаровского районов.

Проверка изолятора отдела полиции «Ясненский» показала, что в целом требования, предъявляемые к данным спецучреждениям, соблюдаются. Условия содержания, медицинское обслуживание, материально-бытовое обеспечение, организация питания удовлетворительные. Однако установлен факт, когда задержанные по подозрению в совершении преступлений содержались совместно с арестованными и ранее судимыми, что недопустимо и является нарушением закона. Объяснение начальника изолятора о временном перелимите не является оправданием. По требованию представителя Уполномоченного нарушения были устранены незамедлительно, обеспечено раздельное содержание задержанных и осужденных.

В ходе проверки изолятора в поселке Домбаровский не выявлено нарушений условий содержания граждан, за исключением отсутствия в изоляторе санпропускника. Соответственно, по прибытию в изолятор спецконтингент не проходил санобработку, что не соответствует санитарно-гигиеническим нормам.

В целях совершенствования деятельности изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел и специальных приемников для содержания лиц, подвергнутых административному аресту,

территориальных органов в июле 2014 года в МВД России направлены предложения по включению ИВС области в перечень объектов подлежащих капитальному ремонту в период 2015-2017 годы, предусматривающие улучшение условий в девяти ИВС, на общую сумму 44,5 млн. рублей.

В сентябре направлены предложения по проведению строительства новых зданий и реконструкций помещений еще восьми ИВС в 2015–2020 годах.

В декабре 2014 года на совещании при начальнике УМВД области, при подведении итогов состояния деятельности по улучшению условий содержания арестованных граждан в спецучреждениях полиции, результатах проведенного правозащитными организациями мониторинга соблюдения прав граждан в местах принудительного содержания в соответствии с требованиями законов, выступил с сообщением специалист аппарата Уполномоченного.

Отмечено, что одним из главных направлений деятельности областного Управления по надлежащему функционированию спецучреждений полиции должно являться проведение мероприятий по улучшению условий содержания подозреваемых и обвиняемых, созданию бытовых условий, отвечающих требованиям гигиены, санитарной и пожарной безопасности.

### **Соблюдение прав граждан в пенитенциарных учреждениях**

Одним из важнейших направлений деятельности Уполномоченного является регулярное изучение ситуации с соблюдением прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы Оренбургской области (далее – УУИС), их посещение и рассмотрение поступивших на данную тему обращений.

Принимаемые меры, в том числе ежегодное увеличение объемов бюджетных ассигнований, выделяемых на содержание уголовно-исполнительной системы, позволили добиться определенных позитивных результатов, улучшить условия содержания осужденных и лиц, содержащихся под стражей, их размещение, питание, вещевое и медицинское обеспечение.

Сложившаяся за последние годы стабильность положения дел в целом по системе свидетельствует о достаточно эффективном руководстве Управлением федеральной службы исполнения наказаний по Оренбургской области (далее – УФСИН), организации работы и ведомственном контроле, а также активном взаимодействии с правоохранительными и правозащитными структурами.

При общем удовлетворительном состоянии пенитенциарных учреждений региона, нормальном их функционировании, при соблюдении прав содержащихся граждан отмечались нарушения. Источником информации для Уполномоченного являлись, в первую очередь, обращения осужденных или их родственников, поступающие почтой или на личном приеме, при посещении учреждений.

Следует отметить, что по сравнению с 2013 годом в отчетном периоде произошло снижение количества обращений с 93 до 59. Большинство обращений осужденных и их родственников содержали в себе претензии на условия содержания и несоблюдение установленных законом прав. Ситуация с уменьшением количества обращений объясняется тем, что во время посещения учреждений

ждений Уполномоченный и сотрудники аппарата принимали меры к разбирательству на месте по поводу поступающих на личном приеме сигналов и сообщений от осужденных.

В целом в обращениях поднимались такие вопросы, как: антисанитарное состояние в камерах следственных изоляторов; несвоевременное и некачественное медицинское обслуживание; неполучение одежды по сезону; предвзятое отношение со стороны администрации; непредоставление достойной оплачиваемой работы; неполучение посылок, писем и другие.

Не все претензии были обоснованными, но часть из них находила подтверждение.

*К Уполномоченному поступило несколько обращений граждан в интересах осужденных, отбывающих наказание в исправительной колонии № 1 (г. Оренбург) в отряде со строгими условиями содержания (далее – СУС). Обеспокоенность за жизнь и здоровье осужденных была связана с аварийным состоянием помещения отряда.*

По поручению Уполномоченного сотрудник аппарата организовал совместный с помощником начальника УФСИН выезд в колонию, в ходе визуального осмотра здания, в котором расположены медсанчасть и отряд СУС (верхний этаж), было установлено, что оно находилось в неудовлетворительном состоянии. Потолок верхнего этажа имел следы протекания, в коридоре осужденные тряпками собирали воду с пола. Протекал потолок и в помещении воспитательной работы, где осужденные проводят большую часть времени после утреннего подъема. В связи с протеканием потолка на стенах в помещениях, в том числе в спальном и для приема пищи, осыпалась штукатурка и вспучилась краска. Стены подвержены распространению грибковой плесени, которая является источником и распространителем различных заболеваний. В результате попадания талых вод с крыши здания в помещениях отряда произошло частое замыкание электропроводки, что могло привести к возгоранию и пожару.

Попутно выявили, что в спальном помещении и в комнате воспитательной работы отсутствует деревянное покрытие полов, что является нарушением требований приказа министерства юстиции Российской Федерации № 512 от 27.07.2006.

При внешнем осмотре здания наблюдалось сильное разрушение стены со стороны прогулочного двора, что неминуемое могло привести к трагическим последствиям во время ежедневных прогулок осужденных и сопровождающих сотрудников колонии. На третьем этаже значительно разрушены два окна, в одном из которых отсутствует оконная перемычка. В указанном здании также располагается медицинская часть, поэтому и у сотрудников медслужбы условия для работы неблагоприятные.

Из объяснений начальника колонии В.А.Борисова следовало, что разрушение здания стало возможным из-за установки на крыше радиовышки, тяжелая конструкция которой повредила кровлю, но в 2013 году ремонт кровли здания не проводился.

После доклада о результатах проверки Уполномоченный пришел к выводу,

что администрацией исправительной колонии не были предприняты все возможные меры для недопущения аварийного состояния здания медсанчасти и отряда СУС, а со стороны Управления ФСИН отсутствовал надлежащий контроль за сложившейся ситуацией, чем нарушены права как осужденных, так и сотрудников учреждения, несущих службу на данном участке.

Для восстановления нарушенных прав граждан Уполномоченный направил в адрес начальника УФСИН письмо, в котором рекомендовал в срочном порядке провести комиссионное обследование внутреннего и внешнего состояния здания, принять все необходимые меры для скорейшего устранения имевшихся разрушений. Предложение Уполномоченного на время проведения ремонтных работ в здании решить вопрос о переводе осужденных отряда со строгими условиями в другое помещение осталось неуслышанным.

После вмешательства Уполномоченного были приняты следующие меры: в весенне-летний период за счет собственных средств учреждения проведен комплекс ремонтных работ здания – восстановлена наружная кирпичная кладка стены и проведен ремонт кровли. Данный объект включен в программу капитального ремонта на 2015 год. На территории колонии произведена закладка фундамента нового здания для содержания осужденных, отбывающих наказание на строгих условиях. Строительство здания планируется произвести до 2016 года. Данная ситуация осталась у Уполномоченного на контроле.

Обращались родственники, которые просили о помощи в установлении местонахождения осужденных. Как указывалось в обращениях, администрации учреждений, где отбывали наказание «потерявшиеся» осужденные, не могли дать вразумительного ответа на данный вопрос. Понятно, что в случае этапирования осужденных из одного региона в другой процедура не одного дня, они могли какое-то время находиться в так называемых пересыльных пунктах (следственные изоляторы того или иного субъекта). Но в период длительного перемещения осужденных родные теряли их из поля зрения и беспокоились. В таких случаях в аппарате Уполномоченного не оставались равнодушными и предпринимали меры по получению нужной информации о месте пребывания разыскиваемых, которая сразу же сообщалась тем, кто обращался за помощью.

По телефону к Уполномоченному обратилась пенсионерка К. из города Ясного в интересах осужденного сына, отбывающего наказание в исправительной колонии № 8 (г. Оренбург). Как сообщила мать, ее сын - инвалид детства, состоит на учете у психиатра. Сотрудники медицинской части колонии затягивали направление документов на медико-социальную экспертизу для подтверждения группы инвалидности. Только после того, как сотрудник аппарата Уполномоченного обсудил проблему с начальником медчасти колонии, который обещал разобраться и принять меры, необходимые документы были направлены на экспертизу. Подтверждение инвалидности было необходимым условием для пенсионных выплат.

Нарушение права на получение осужденными передач (статья 90 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации) установлено при разбирательстве устного обращения от Ф. – жительницы города Оренбурга, инвалида в интересах осужденного сына, отбывающего наказание в той же коло-

*ни. Заявительница по просьбе сына передала через компанию посылку и передач колонии теплые вещи и кожаные ботинки, последние до адресата не дошли. Получив данную информацию из аппарата Уполномоченного, руководство исправительного учреждения разобралось в сложившейся ситуации. При посещении учреждения осужденный лично подтвердил, что обувь ему передана.*

В работе по восстановлению нарушенных прав граждан, содержащихся в местах лишения свободы, Уполномоченный успешно взаимодействовал с Оренбургской прокуратурой по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях области.

*К примеру, нарушение права на обращение в органы государственной власти, гарантированное статьей 33 Конституции Российской Федерации, установлено в ходе прокурорской проверки по направленной Уполномоченным по подведомственности письменной жалобе осужденного П., отбывающего наказание в исправительной колонии № 5, который сообщил, что 18.06.2013 за № 54/9-6705 направил прокурору жалобу и приложил ряд документов, которые просил возвратить. В сентябре того же года за № 54/9-11292 направил жалобу Уполномоченному. Ответы о рассмотрении обращений и приложенные документы заявитель до настоящего времени не получил.*

*Как установлено, жалобы П. ни в адрес прокурора, ни в адрес Уполномоченного не поступали из-за того, что не были переданы в почтовое отделение для отправки адресатам. В связи с допущенными нарушениями прокурор в адрес начальника колонии внес представление. Так как работник канцелярии, ответственный за отправку корреспонденции, уволился, требование прокурора о наказании виновных исполнено не было.*

Зачастую осужденные и их родственники обращались к Уполномоченному с вопросами оказания содействия по переводу в исправительные учреждения ближе к месту их жительства.

Так как обеспечение реализации права на общение с семьей, близкими должно быть составной частью исправления осужденных, одним из решающих аргументов при определении места отбытия наказания является территориальный принцип. Поэтому **Уполномоченный обращает внимание руководства областного Управления Федеральной службы исполнения наказаний на то, чтобы осужденные оренбуржцы отбывали наказание преимущественно в исправительных учреждениях на территории Оренбургской области.**

Довольно часто обращались осужденные с жалобами на длительность процессов паспортизации, установления гражданства, оформления пенсий. Результаты проведенных проверок показали, что нерасторопность и формальное отношение к своим обязанностям ответственных сотрудников, отсутствие налаженного и оперативного взаимодействия между различными ведомствами – основные причины, порождающие беспокойство граждан из мест лишения свободы.

Как и в предыдущие годы, важной формой контроля Уполномоченного за соблюдением прав человека являлись проверки в местах принудительного содержания. Посещение учреждений в большей части проходило совместно с руководством УФСИН, прокуратуры области и спецпрокуратуры, в ряде случаев

в этом принимали участие представители общественной наблюдательной комиссии и комиссии по помилованию.

В течение прошедшего года выезды осуществлены во все следственные изоляторы, 6 исправительных колоний и 3 колонии-поселения. Грубых нарушений прав содержащихся граждан выявлено не было.

Посещение Уполномоченным расположенных в областном центре колоний-поселений имело цель проверить условия отбывания уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы, и соблюдения установленных норм и прав осужденных. Согласно плану, в марте Уполномоченный посетил учреждения ФКУ КП-13 и ФКУ КП-14 УФСИН России по Оренбургской области (далее – колония-поселение № 13 и № 14), где отбывали наказание около 300 человек.

Уполномоченный совершил обход учреждений, осмотрел санитарное состояние помещений, столовой, бально-прачечного комбината. Проверка не выявила нарушений. Прибывшие в колонии граждане обеспечены необходимыми индивидуальными средствами гигиены, посещали бально-прачечный комплекс. Соблюдались их права на проведение свиданий с родственниками и получение посылок, передач, бандеролей без ограничений их количества. Нормы питания и материально-бытового обеспечения выдерживались в рамках действующего законодательства. Медико-санитарное снабжение соответствовало установленным требованиям, было достаточным для оказания неотложной медицинской помощи. В учреждениях работали медпункты, куда осужденные могли обратиться за первой медицинской помощью. Осужденные с признаками более серьезных заболеваний направлялись в городские лечебные учреждения.

На производственной зоне Уполномоченный ознакомился с условиями труда осужденных. В колониях-поселениях в полном объеме реализуется обязанность осужденных трудиться в местах и на работах, определяемых администрацией исправительного учреждения. Так, в колонии-поселении № 13 из 189 отбывающих наказание осужденных 160 или 85% привлечены к труду на оплачиваемых работах. Средняя заработанная плата на один отработанный человеко-день составила 144 рубля. В колонии-поселении № 14 из 93 осужденных 69 или 74% привлечены к труду на оплачиваемых работах. Средняя заработанная плата на один отработанный человеко-день составила 184 рубля.

В процессе осмотра помещений колонии-поселения № 14 Уполномоченный высказал некоторые замечания по условиям содержания: отсутствие необходимости вентиляции в жилой зоне и комнате для длительных свиданий, а также о необходимости проведения ремонта кровли. Заверения начальника колонии о том, что денежные средства на ремонт выделены и ремонтные работы будут проведены по плану, оказались не пустыми словами.

В колониях-поселениях Уполномоченный провел личный прием. Желающие получили консультации о праве и порядке условно-досрочного освобождения, порядке обжалования действий и решений органов дознания и следствия, судебных приговоров.

В начале апреля Уполномоченный совместно с начальником УФСИН ге-

нерал-майором В.В.Андреевым посетили следственный изолятор № 1 (г. Оренбург). Лимит содержания спецконтингента составляет 668 человек, на момент проверки содержалось 684. Со слов начальника изолятора подполковника внутренней службы Ю.Г.Лебедева, перелимит является «рабочим» и не влияет на общую обстановку в учреждении, так как в медчасти содержится более 60 человек, есть нарушители режима содержания, которые содержатся в камерах карцера. В связи с этим норма жилой площади на одного заключенного выдерживается согласно требованиям законодательства.

Медицинская часть располагала необходимыми функциональными помещениями, кабинетами и обеспечена всем необходимым медицинским оборудованием, а также нормативными документами по организации лечебно-профилактических мероприятий. В штате медчасти 23 врача – специалиста. Материально-техническая база соответствовала лицензионным требованиям, медикаментами санчасть обеспечена в полном объеме.

Участок колонии-поселения при следственном изоляторе открыт в августе 2013 года, лимит наполнения 28 человек. В здании общежития для «поселенцев» располагалось спальное помещение, имелось отдельное помещение для проведения личного времени, где осужденные могли отдохнуть после работы и посмотреть телевизор. Обустроена комната проведения длительных свиданий с родственниками. Оборудована столовая с помещением для раздачи и приема пищи, а также отстроен санузел и душевая комната.

Согласно плану работы, Уполномоченный посетил исправительные колонии общего режима № 1 и № 4 (г. Оренбург). Лимит наполнения в исправительной колонии № 1 – 2186 мест, в исправительной колонии № 4 – 1 400 мест. В последней действовала областная туберкулезная больница для спецконтингента с лимитом 200 человек. На момент посещения в больнице лечилось 118 осужденных с различной стадией туберкулеза.

В обоих исправительных учреждениях обеспечена полная изоляция осужденных, постоянный надзор и контроль за их поведением. В целях реализации права осужденных на свидания в учреждениях функционировали комнаты для проведения длительных свиданий с родственниками.

Большое внимание уделялось общеобразовательному процессу. При колониях работали школы, где осужденные, не достигшие возраста 30 лет, имели возможность получить основное общее образование.

Центры трудовой адаптации осужденных – структурные подразделения в составе исправительного учреждения. Их основная задача привлечь осужденных к трудовой деятельности. На момент проверки в учреждениях трудоустроено более 400 осужденных, в том числе 200 на должностях по хозяйственному обслуживанию учреждения.

Руководители данных исправительных колоний рассказали Уполномоченному о том, что в учреждениях ни на один день не останавливаются работы по наведению порядка, а также проводятся капитальные и косметические ремонты помещений.

Проведенный Уполномоченным прием по личным вопросам показал, что осужденные довольны условиями содержания, материально-бытового и меди-

цинского обслуживания. Все обращения были связаны с решениями органов следствия и судов.

В начале июля Уполномоченный посетил одно из самых значимых подразделений УФСИН – исправительную колонию № 6 – более известную как «Черный дельфин». Лимит наполняемости колонии – 1 030 осужденных, на момент посещения содержалось 940, из них пожизненно лишенных свободы 736. В данном исправительном учреждении реализация прав, личная безопасность осужденных и персонала соблюдалась в полном соответствии с международными нормами и законодательством Российской Федерации.

Медицинская часть учреждения располагала необходимым набором функциональных помещений и кабинетов, предусмотренных нормативными документами по организации лечебно-профилактических мероприятий в уголовно-исполнительской системе.

В учреждении трудоустроено 487 осужденных, из них более 100 человек на хозяйственном обеспечении колонии. Осужденные к пожизненному лишению свободы работали в специально созданных и организованных рабочих камерах под постоянным надзором сотрудников колонии.

Жалоб на условия содержания, нарушения прав от осужденных не поступало.

В сентябре комиссия в составе Уполномоченного, начальника УФСИН генерал-майора В.В.Андреева, Оренбургского прокурора по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях области старшего советника юстиции В.Г. Земцова, члена комиссии по вопросам помилования на территории области Н.И.Волковой и председателя Общественной наблюдательной комиссии А.А.Егорова проверили условия содержания осужденных в едином помещении камерного типа (далее – ЕПКТ) на участке для отбывания осужденными при особо опасном рецидиве преступлений, а также в отряде со строгими условиями содержания (далее – СУС) исправительной колонии № 8 (г. Оренбург).

На момент проверки в ЕПКТ функционировало 15 камер, в СУС – 12 камер, из них 3 камеры одиночного содержания. На момент проверки в ЕПКТ находилось 56 осужденных, в СУС – 47. Нарушений требований уголовно-исполнительского законодательства о раздельном содержании осужденных не выявлено. Норма жилой площади в расчете на одного осужденного, как и положено по закону, составляла не менее 2 кв. м. на человека.

Члены комиссии провели покамерный обход. Ни один осужденный не остался без внимания, на вопросы по условиям содержания, материально-бытовому и медицинскому обслуживанию, питанию получили разъяснения по установленным нормам. Жалоб и заявлений, в том числе и на сотрудников колонии, администрацию не поступало.

Как показала проверка, незаконно содержащихся в закрытых помещениях не было. Следует отметить, что надзирающим прокурором ежемесячно проверяется законность нахождения осужденных во всех запираемых помещениях. При выявлении нарушений незамедлительно принимаются меры реагирования.

Более подробно комиссия останавливалась на изучении вопросов медицинского обслуживания.

Посещение сотрудником аппарата Уполномоченного следственного изолятора № 2 (г. Орск) было связано с тем, что пятеро осужденных отказались от приема пищи. Заключенные участвовали в акции протеста по разным причинам: некоторые недовольны условиями содержания, другие не согласны с решениями судов. В ходе личной беседы, выслушав жалобы протестующих, представитель Уполномоченного разъяснил права и обязанности граждан при содержании в следственном изоляторе. Одновременно внимание руководства изолятора обращено на те моменты, которые вызывали у заключенных недовольство. Оказалось, что простого человеческого общения было достаточно, чтобы четверо из голодающих в тот же день начали прием пищи, а пятый – на следующий день.

### **Освобождение больных осужденных из мест лишения свободы**

По данным УФСИН, в 2014 году количество больных туберкулезом составило 486 человек, ВИЧ- инфицированных – 1334. Из общего числа больных умерло от заболеваний 65 человек, из них от ВИЧ-инфекции и СПИДа – 25, от туберкулеза – 7.

Направлено материалов в суд для решения вопроса об освобождении от отбывания наказания в связи с болезнью на 70 человек, из них освобождено 23, что составляет 33%. Отказано судом в освобождении от отбывания наказания 32 осужденным, 11 из которых впоследствии умерло в учреждениях УУИС. Остальные не дожили до судебных заседаний, несмотря на то, что сроки назначения и рассмотрения материалов (в основном в месячный срок) соблюdenы.

При вынесении решений об отказе в освобождении суды, как правило, принимают лишь во внимание тяжесть совершенных преступлений и наличие наложенных взысканий во время отбытия наказания. Факт наличия тяжелой болезни и ухудшающееся состояние здоровья осужденных не всегда имеют решающего значения.

### **Освобождение иностранных граждан и лиц без гражданства**

В отчетном году из исправительных учреждений области освобождено по различным основаниям 55 осужденных – иностранных граждан и лиц без гражданства, к личным делам которых были приобщены распоряжения о нежелательном пребывании, из них встречено сотрудниками территориального органа Федеральной миграционной службы при освобождении всего 38 человек.

О предстоящем освобождении указанной категории граждан исправительные учреждения заблаговременно уведомляли территориальные органы УФМС и отдел иммиграционного контроля УФМС области.

**Уполномоченный отмечает, что не налажено на должном уровне взаимодействие между региональными ФСИН и ФМС, их территориальными органами по контролю за исполнением вынесенных Министерством юстиции решений о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих освобождению из мест лишения свободы.**

Более того, из исправительных учреждений и следственных изоляторов области освобождено осужденных иностранных граждан и лиц без гражданства без документов, необходимых для пересечения границы Российской Федерации

ции, 175 человек.

Освобождено 249 иностранных граждан и лиц без гражданства, в отношении которых Министерством юстиции Российской Федерации своевременно не вынесено распоряжений о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации.

**Куда пойдут эти люди дальше, где остановятся и чем смогут заняться – серьезный вопрос, он остался открытым и задать теперь его некому.** Было бы правильным поручить миграционной службе отследить их передвижение по территории Оренбургской области, по России в целом, и как в дальнейшем сложится их судьба при таких серьезных ограничениях, как отсутствие документов и запрет на проживание в нашей стране. А в отношении тех, на кого еще поступят распоряжения, – установить местонахождение и выдворить из страны.

### **Вопросы паспортизации осужденных**

Паспорт гражданина Российской Федерации является основным документом, удостоверяющим личность. Общеизвестно, что без него и шагу не сделать.

По сведениям УФСИН, в исправительные учреждения области в 2014 году прибыло для отбывания наказания 5 908 осужденных, из которых 30% – без документа, удостоверяющего личность.

На 01.01.2015 из всех граждан Российской Федерации, содержащихся в подразделениях области (9 861), у 837 осужденных отсутствует паспорт.

В результате опроса осужденных, прибывших без паспорта, выяснилось, что у 789-ти паспорт находится дома и не изымался следственными органами.

Неоднократно данный вопрос поднимался Уполномоченным, обращалось внимание должностных лиц ответственных ведомств на данную проблему, однако ситуация не меняется. Всем нам понятно, что социальная адаптации в обществе после освобождения из мест лишения свободы у бывшего заключенного не начнется без паспорта. Кроме того, без паспорта в период отбывания наказания у осужденного возникают трудности в оформлении социальных пособий, инвалидности, совершении юридических сделок.

Вместе с тем, несмотря на проделанную работу в вопросах паспортизации, из мест лишения свободы освободилось без паспорта 619 человек. Понятна ситуация с теми 284 гражданами, которые отказались от оформления паспорта, так как он находится дома у родственников либо знакомых. Но почему в отношении 35 осужденных в исправительные учреждения так и не поступили ответы из территориальных органов УФМС о наличии гражданства Российской Федерации, а в отношении 42 осужденных, по которым пакет документов для оформления паспорта был сдан в ОУФМС, но паспорт на день освобождения оформлен не был, ситуация все же остается не ясной. Оформление паспорта по 3–4 месяца недопустимо.

В соответствии с требованием пункта 21 постановления Правительства Российской Федерации от 08.07.1997 № 828 «Об утверждении положения о паспорте гражданина Российской Федерации», паспорт лица, заключенного под стражу или осужденного к лишению свободы, временно изымается органом предварительного следствия или судом и приобщается к личному делу указан-

ного лица. При освобождении из-под стражи или отбытии наказания в виде лишения свободы паспорт возвращается гражданину. Данное требование следственными органами выполняется не всегда.

Руководством УФСИН России по Оренбургской области ежеквартально руководству следственных органов направляются списки лиц, прибывших в СИЗО, чьи паспорта не были изъяты во время задержания. Видимо, этим проблему не разрешить.

В ежегодном докладе за 2013 год Уполномоченный рекомендовал руководству УМВД России по Оренбургской области и СУ СК РФ по Оренбургской области принять дополнительные меры к обеспечению изъятия и сохранности документов арестованных граждан, привлекаемых к уголовной ответственности; УФМС России по Оренбургской области – наладить своевременный обмен информацией с учреждениями УИС по паспортизации осужденных.

Прокуратуру Оренбургской области Уполномоченный просил провести проверку обеспечения изъятия и сохранности документов арестованных граждан, привлекаемых к уголовной ответственности органами дознания и следствия, а полученные результаты обсудить на межведомственном совещании с правоохранительными органами и УФСИН.

Положение дел показывает, что вышеуказанные рекомендации и предложения остались без какого-либо решения.

#### **Вопросы условно-досрочного освобождения и замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания**

В значительной части обращений к Уполномоченному одним из часто задаваемых является вопрос о несогласии с решениями судов по отказу осужденным в условно-досрочном освобождении от дальнейшего отбывания наказания, а также о переводе в колонию-поселение.

В 2013 году аппаратом Уполномоченного было подготовлено обобщение практики оренбургских судов по данным актуальным вопросам. Оно показало, что суды не всегда взвешенно подходили к принятию решений – как об отказе, так и в удовлетворении ходатайств осужденных.

В 2014 году ситуация выглядит следующим образом.

4 344 осужденных имели право на перевод в колонию-поселение, по решениям судов было переведено всего 590 осужденных.

Лимит содержания осужденных на участках колоний-поселений при исправительных колониях, а также в самих колониях-поселениях составляет 1 517 человек. По сведениям спецотдела УФСИН на 1 ноября фактическая наполняемость составила 782 человека, то есть половина от лимита. Для примера: в колонии-поселении № 11 наполняемость 40% от лимита, в колонии-поселении № 12 – 20%.

По исправительным учреждениям и, соответственно, по судам (то есть по месту нахождения учреждений), ситуация такова:

- ИК-9 (Акбулакский район) – 50% фактической численности по отношению к лимиту наполняемости;
- ИК-3 (г. Новотроицк) и ИК-4 (Дзержинский район г. Оренбург) – по 60%;
- ИК-1 (Центральный район г. Оренбург) – 70%;

- ИК-5 (г. Новотроицк) – 80%.

Какой вывод можно сделать из этой статистики? Если, например, в ИК-9 для осужденных нет работы (нет производства, рабочих мест), то на участке колонии-поселения осужденных есть чем занять. Суд, отказывая осужденному в переводе на более мягкий режим отбывания наказания, не принимает во внимание, что у него возникает реальная возможность погасить иски, оказать материальную помощь семье на свободе, самому иметь средства для покупки продуктов питания и необходимых предметов. **И, что самое главное, не учитывается тот факт, что занятость осужденных, его трудовая деятельность – это немаловажный фактор исправления и перевоспитания в местах заключения.**

Согласно данным областного УФСИН, за 2014 год судами рассмотрено 2308 ходатайств осужденных об условно-досрочном освобождении (далее – УДО). Вынесены положительные решения по 1549 (67%), в том числе в отношении осужденных с отрицательной характеристикой – 24. Количество отказов составило 759 случаев, в том числе при наличии положительной характеристики – 105.

Казалось бы, в процентном отношении такой подход судов к большей части обратившихся за освобождением заслуживает положительной оценки, но эти показатели сформировались за счет одних и тех же судов с объективным, на наш взгляд, подходом, тогда как другие суды остаются на прежних позициях. **Сегодня приходится констатировать, что еще не выработан единообразный подход к применению и оценке действующих требований законодательства в вопросах об условно-досрочном освобождении осужденных, практика оренбургских судов продолжает существенно различаться.**

Так, из случаев отказа судами в УДО положительно характеризующимся осужденным наибольшее их количество в:

- ИК-9 (Акбулакский районный суд) – 33 случая (35,5% от всех отказов по области);
- ИК-5 (Новотроицкий городской суд) – 16 случаев (17,2%);
- КП- 13 (Промышленный районный суд г. Оренбурга) – 11 случаев (11,8%);
- ИК-8 (Ленинский районный суд г. Оренбурга) – 9 случаев (9,7%).

И если в ряде перечисленных учреждений процент отказа положительно характеризующимся осужденным к количеству поданных и рассмотренных судами ходатайств в целом незначительный: ИК-5 – 5%, ИК-8 – 2,4%, то, к примеру, в ИК-9 он существенен – 23,7%.

Примерно на том же уровне и результат работы в КП-13 – 18% отказов осужденным с положительной характеристикой с начала года, и это при том, что в данном учреждении практически все осужденные, желающие работать, трудоустроены и принимают меры по погашению исков.

**В тоже время суды продолжают освобождать осужденных с отрицательной характеристикой администрации учреждения, с непогашенными исковыми требованиями, не работающих.**

За 10 месяцев 2014 года судами области освобождено 22 отрицательно ха-

рактеризующихся осужденных, и мнение представителя исправительного учреждения о том, что освобождать их рано, не имело значения. Как указал Верховный Суд РФ, обобщая судебную практику, отбытие положенного срока само по себе еще недостаточно для решения об УДО.

Выборочные примеры показывают:

- для Кувандыкского районного суда не стало значимым, что осужденные имели большой неотбытый срок наказания, безмотивно суд сделал вывод, что осужденные успели доказать полное свое исправление и встали на путь истинный (8 материалов по КП-15);

- для Ленинского (г. Оренбург) и Бузулукского районных судов решающим фактором стало то, что подошел срок УДО (6 материалов по ИК-8; 3 материала по ИК-2);

**К сожалению, суды не ведут отдельный учет лиц, освобожденных от наказания и повторно совершивших в период условно-досрочного освобождения преступления, а таких примеров достаточно. В органах внутренних дел за рецидив преступлений гражданами, находящимися у них на профилактическом учете, сотрудники полиции несут персональную ответственность.**

**Было бы правильным ввести такой учет, сформировать базу данных из лиц, повторно совершивших преступления в период УДО, и при установлении фактов проводить служебные проверки и выяснить - все ли имелись основания для освобождения еще неисправившегося человека. Только в таком случае возможно было бы говорить о тщательном извешенном подходе в рассмотрении данных вопросов.**

Как уже отмечалось, вопросы УДО и перевода на более мягкие условия для дальнейшего отбывания наказания занимают большую часть в числе обращений, поступивших к Уполномоченному, у которого, к сожалению, нет правовых оснований поддержать обратившихся в суд или встать на их защиту путем обжалования небесспорных судебных решений. В таких случаях были даны разъяснения закона.

В подтверждение вышеизложенного можно привести ряд примеров отказа в освобождении осужденным, которые впоследствии обратились на личном приеме к Уполномоченному во время посещения им исправительной колонии № 9 в ноябре 2014 года, высказывая недовольство судебным решением:

- осужденный Н., начало срока – 09.01.2009, конец срока – 08.05.2017, судим впервые, за время нахождения в колонии имел 6 взысканий, получил 27 поощрений от администрации колонии, прошел обучение в ПУ – 156 при колонии, исполнительных листов не имел. Администрация колонии поддержала ходатайство осужденного на УДО и предоставила положительную характеристику в суд. Прокурор в судебном заседании не возражал против удовлетворения ходатайства осужденного. Однако Акбулакский районный суд своим постановлением от 20.11.2014 отказал осужденному Н. в УДО;

- осужденный Б., начало срока – 05.07.10, конец срока – 04.09.16, преступление совершил впервые, трудоустроен в колонии, имел 14 поощрений, вину в совершении преступления признал полностью, в содеянном раскаялся, исполнительных листов не имел. Администрация колонии поддержала ходатайство

осужденного, дала положительную характеристику, прокурор не возражал на ходатайство. Но 17.09.2014 постановлением Акбулакского районного суда Б. отказано в УДО;

- осужденный Л., начало срока – 08.11.2008, конец срока – 07.09.2017, преступление совершил впервые, трудоустроен бригадиром строительной бригады, имеет 35 поощрений за добросовестный труд и примерное поведение, переведен на облегченные условия содержания, исполнительных листов не имеет, вину в совершении преступления признал полностью, в содеянном раскаивается. Администрация колонии поддержала ходатайство осужденного на УДО и предоставила положительную характеристику в суд, прокурор просил удовлетворить ходатайство осужденного. Акбулакский суд постановлением от 30.10.2014 отказал в применении УДО.

Подобные примеры можно было бы продолжить.

Вышеизложенные примеры подтверждают, что при оценке поведения осужденных суд не придал должного значения обстоятельствам, характеризующим их за все время отбытия наказания, не оценил позитивные изменения, положительную динамику в их дальнейших жизненных установках.

### **Организация труда осужденных**

К Уполномоченному часто обращаются осужденные по вопросам отсутствия рабочих мест в исправительных учреждениях, низкую заработную плату, что делает невозможным погашение исков и учитывается судами при отказе в условно-досрочном освобождении, и другие нарушения российского законодательства о труде.

По сведениям УФСИН России по Оренбургской области, в 2014 году выпущено товаров и оказано услуг на сумму 685,8 млн. руб., выпуск промышленной продукции составил 434 млн. руб.

Учреждения УИС области имеют 103 тыс. кв. метра производственных площадей и оборудование, необходимое для производства большого спектра продукции.

Помимо уже организованной производственно-хозяйственной деятельности, практически во всех учреждениях УИС области в 2014 году открылись новые виды производства и расширились существующие: швейное и раскройное; производство корпусной мебели, тротуарной плитки, консольных плит; цех по производству колбасных изделий и сосисок; запущена в работу мельница; произведена реконструкция керамзитового завода; приобретено оборудование и организовано производство по засолке и консервированию овощей.

В отчетный период закрытие производств не происходило.

Казалось бы, рабочих мест предостаточно, чтобы осужденные трудились. Но процент вывода осужденных на работу от среднесписочной численности отбывающих наказания в местах лишения свободы все же остается низким. В 2014 году численность работающих на оплачиваемых работах в учреждениях УИС составила 2239 человек, а вывод осужденных на работы всего 20,8%. По учреждениям ситуация выглядит следующим образом: в ИК-4 всего 10%, ИК-5 – 12%, ИК-1 и ИК-8 по 14%, ИК-3 и ИК-9 по 15%.

Более высокий процент в ИК-2 (женская колония) – 50 и ИК-6 (для отбы-

вающих пожизненное лишение свободы) – 47.

По просьбе Уполномоченного в региональном Управлении федеральной службы исполнения наказания составлена сравнительная таблица по каждому исправительному учреждению за последние три года (2012–2014), в которой, помимо количественных показателей по трудовому использованию осужденных, отражена сумма погашенных исков по отношению к заявленной. Из таблицы видно, что всего 25% исковых требований потерпевших о материальном и моральном ущербе были возмещены:

учреждение	год	среднеспис. численность	вывод		иски			зарплата
			чел.	%	кол. осужден	труд- во	Сумма тыс.руб.	
ИК-1	2012	1777	227	12,8	480	83	47296	1797
	2013	1475	212	14,4	304	81	49910	1674
	2014	1327	185	13,9	251	45	99897	1755,5
ИК-2	2012	306	137	44,8	84	83	26716	311
	2013	274	110	40,1	107	107	28394	641,3
	2014	327	164	50,3	105	105	16037	1224
ИК-3	2012	2074	286	13,8	703	170	58783	1890
	2013	1685	259	15,4	511	174	58247	2558
	2014	1470	226	15,4	376	132	54579	2102
ИК-4	2012	838	173	20,6	157	37	14871	894
	2013	899	116	12,9	194	45	14289	841
	2014	1149	117	10,2	180	36	21478	892,1
ИК-5	2012	2194	259	11,8	811	163	220225	4376
	2013	1943	188	9,7	732	170	205306	3813
	2014	1693	209	12,3	628	194	147067	4568,6
ИК-6	2012	884	389	44	436	249	118488	1301
	2013	908	426	46,9	450	256	146363	1762
	2014	939	436	46,5	428	223	128174	2106
ИК-8	2012	2346	292	12,4	706	202	92786	3433
	2013	2153	280	13	524	154	86745	2866
	2014	2021	285	14,1	519	155	94240	3309
ИК-9	2012	1207	99	8,2	570	78	114926	1191
	2013	1154	122	10,6	531	142	110989	2254,5
	2014	1136	166	14,6	627	152	107009	2419,7
КП-11	2012	190	104	54,7	61	50	5473	514
	2013	188	103	54,8	36	36	5350	483
	2014	118	74	62,6	33	33	11370	452
КП-12	2012	220	147	66,8	21	21	22961	489,5
	2013	165	105	63,6	20	20	3704	394
	2014	146	94	64,6	29	28	98891	490,8
КП-13	2012	209	166	79,4	31	31	7144	189,3
	2013	191	130	68,1	40	37	7144	435,4
	2014	222	158	71,1	49	48	21113	825,7
КП-14	2012	122	58	47,5	13	11	1781	13
	2013	117	49	41,9	13	11	12214	146,6
	2014	109	54	49	16	15	7816	339
КП-15	2012	106	64	60,4	26	26	10269	768,8
	2013	108	79	73,1	32	32	10923	64,5
	2014	110	71	64,8	37	33	16261	88,5
ИТОГО по УФСИН	2012	12473	2401	19,2	4099	1204	741719	17167,6
	2013	11260	2179	19,4	3494	1265	739578	17933,3
	2014	10767	2239	20,8	3278	1199	823932	20572,9

Уголовно-исполнительное законодательство Российской Федерации устанавливает обязательный характер привлечения осужденных к труду. Следовательно, на администрации исправительных учреждений лежит обязанность

обеспечения трудоспособных осужденных работой. Остается открытым вопрос: почему, если у осужденных трудиться – это обязанность, у администрации обязанности обеспечить их работой нет?

Заработка плата осужденных увеличилась по сравнению с 2013 годом на 11,7 руб. и составила 171,8 руб. на один отработанный человеко-день.

Для наглядности приводится пример (выборочно) по осужденным женщинам, отбывающим наказание в ИК-2 на участке работ по выпечке: начисление с учетом уральского коэффициента составило в пределах 3 тыс. руб., а с удержаниями за питание на лицевой счет перечислено в пределах 800–900 руб.; в швейном цеху начисление около 4 тыс. руб., на счет – в пределах 1 тыс. руб.

По исправительным учреждениям заработка плата колеблется в пределах от 1 200 до 4 900 руб. Только в колонии-поселение № 15, где вывод осужденных на работу 65%, средняя зарплата составила более 6 000 руб.

Низкая заработка плата объясняется невысокими расценками на продукцию и недостаточной квалификацией осужденных, которая не позволяет выполнить норму выработки.

Труд рассматривается как обязательное в системе исполнения наказаний средство исправления осужденного. За привлечение осужденного к труду отвечает администрация исправительного учреждения. В соответствии с положениями статей 104 и 105 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации продолжительность рабочего времени, условия и оплата труда осужденных устанавливается в соответствии с законодательством о труде. Минимальный размер оплаты труда в 2014 году составлял более 5,5 тыс. руб. в месяц. С 1 января 2015 года будет около 6 тыс. руб. Как соотнести требования законодательства с реальным положением дел в вопросах организации и оплаты труда осужденных – большой вопрос.

**Основные средства исправления осужденных – это общественно полезный труд, профессиональная подготовка. Таким образом, если осужденный не работает, не соблюдается принцип уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации – соединение наказания с исправительным воздействием.**

К вопросу о необходимости включения в уголовно-исполнительный кодекс РФ отдельной главы, посвященной вопросам привлечения осужденных к труду, пришли участники совещания по вопросам трудоустройства лиц, содержащихся в местах лишения свободы, проведенного по инициативе Уполномоченного по правам человека в РФ 22–23 мая 2014 года на базе Владимирского юридического института ФСИН России с участием Федеральной службы исполнения наказаний.

Отмечалось, что для подготовки осужденных к условиям профессиональной деятельности после их освобождения работа в исправительных учреждениях должна максимально соответствовать аналогичной работе в обществе.

29 апреля 2014 года комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества проведены парламентские слушания на тему: «Вопросы организации труда лиц, содержащихся в местах лишения свободы». Целью парламентских

слушаний являлось определение путей совершенствования законодательства Российской Федерации в части создания эффективных механизмов организации труда лиц, содержащихся в местах лишения свободы,

В слушаниях приняли участие федеральный и региональные уполномоченные по правам человека, представители федеральных и региональных органов исполнительной и законодательной власти, общественных палат, наблюдательных комиссий.

В свою очередь Уполномоченный по правам человека в Оренбургской области направил Председателю Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам А.А.Клишасу письменную информацию об имеющихся проблемах, которые возникают в данном направлении деятельности, с соответствующими предложениями:

- целесообразности освобождения учреждений УИС от уплаты налога на прибыль (за 2012 – 2013 гг. сумма налога на прибыль, перечисленная в соответствующие уровни бюджетной системы, составила 9 800 тыс. руб. В случае освобождения от данного налога, эта сумма была бы израсходована на развитие учреждений УИС);

- расширения объектов для привлечения осужденных к труду, не зарегистрированных как юридическое лицо, в частности, индивидуальными предпринимателями, кооперативными и крестьянскими (фермерскими) хозяйствами;

- внесения изменений и дополнений в Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд», при реализации которого возникают трудности и сложности, которые затягивают процесс.

Уполномоченный отметил, что вышеизложенные вопросы требуют тщательного изучения с учетом ситуации, сложившейся в целом и по другим регионам. В рекомендациях парламентских слушаний целесообразно поручить ФСИН России проанализировать и обобщить деятельность всей уголовно-исполнительной системы по привлечению к труду осужденных к лишению свободы, по итогам выработать предложения по изменению действующего законодательства.

Просьба уведомить о принятом решении осталась без внимания.

Проанализировав ситуацию в целом по России, Федеральный омбудсмен в своем докладе на парламентских слушаниях отметила следующие проблемы:

- разбалансированность Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в вопросах привлечения осужденных к труду;

- отсутствие у администрации исправительных учреждений ФСИН России заинтересованности в привлечении всех осужденных к общественно полезному труду, поскольку эта возможность ограничена наличием рабочих мест, количество которых далеко от потребности;

- низкий уровень профессионального обучения и подготовки осужденных, что не позволяет им адаптироваться в обществе после освобождения из мест лишения свободы.

«Положение с трудом осужденных в нашей уголовно-исполнительной системе без преувеличения такое: с одной стороны, оно **антигосударственное**, по-

скольку государство теряет огромную прибыль; **антиобщественное**, поскольку общество в лице людей, выходящих из мест лишения свободы, чаще всего не готово к социально здоровому образу жизни, к общественно полезному труду; и **антиличностное**, поскольку во время заключения у человека практически нет объективных условий для развития. И часто происходит деградация личности, потому что без труда – это деградация» – отметила Э.А. Памфилова.

Получается, что **повсеместно в учреждениях системы каждый трудоспособный осужденный не обеспечивается достойно оплачиваемой работой. Соответственно, те граждане, которые имеют исковые обязательства за совершенные преступления, их не выполняют, тем самым нарушаются права потерпевших и интересы государства на возмещение причиненного вреда и ущерба.**

Нам всем предстоит большая работа над эффективным и наиболее полным трудоиспользованием осужденных, поскольку Федеральный центр всерьез обращает внимание на эту проблему.

Президент Российской Федерации В.В.Путин в диалоге с федеральным омбудсменом Э.А. Памфиловой в декабре 2014 года на тему о необходимости реформирования системы ФСИН обратил внимание: «...что касается пенитенциарной системы, конечно, там нужно многое менять, совершенствовать нужно и нормативную базу, и практику улучшать. Государство в этом точно заинтересовано, и давайте вместе будем работать, потому что нам никакие конфликты там не нужны... все это должно быть в цивилизованных условиях, в человеческих. И система должна работать на позитив, а не в минус функционировать...».

### **Это интересно узнать**

По поручению Экспертного Совета при Уполномоченном по правам человека в Оренбургской области член Совета, кандидат экономических наук, профессор, руководитель АНО «Центр социально-политических и маркетинговых исследований «Индикатор» Э.М.Виноградова совместно с сотрудниками регионального УФСИН провели социологическое исследование и попытались выявить проблемы реабилитации и адаптации лиц, готовящихся к освобождению из мест лишения свободы.

Исследование направлено на защиту прав граждан в период подготовки к освобождению и после освобождения от отбывания наказания. Всего в анкетировании приняло участие 400 осужденных.

Исследование показало, что 45% опрошенных до осуждения имели постоянную работу и из них только 43% уверены, что после освобождения смогут продолжить работу там же, 57% не уверены в этом.

Примерно 25% имели затруднительное финансовое положение, 37% имели источник доходов, удовлетворяющий только ежедневные нужды.

Имели незаконченное среднее образование – 32%, средне-специальное – 49%, высшее и незаконченное высшее только 8%. Получили образование в местах лишения свободы – 9%; не получили никакого образования по причине отсутствия желания 2%.

Имели жилье 87% опрошенных осужденных, не имели его 13%. Оплата за

жилье во время отсутствия респондентов не производится у 25%, меры не принимались в силу того, что просили родственников и получили отказ, больше не к кому обратиться.

У 8% осужденных родственники не хотят после их освобождения находиться с ними под одной крышей, оказывать помощь в жизнеустройстве, у 20% ситуация не ясна.

В исследовании опрошенные отвечали на целый блок социально-психологических проблем:

а) Как они воспринимают волю?

Отрадно, что на первое место 45% поставили: «как возможность нормально жить и работать, 29% – создать или воссоздать семью, 20% – покончить с прошлой жизнью. Только 2% оценили, как безнадежность (ни специальности, документов, жилья, денег), 3% – есть вероятность, что «старые дружки затянут», т.е. 5% находились в группе риска.

б) Осужденные прогнозировали от чего в итоге будет зависеть их адаптация к жизни на свободе: прежде всего лично от них, их ответственного отношения к своей жизни и жизни своих близких – считают 73% опрошенных, 22% связывают зависимость успешности адаптации от различных государственных органов, родственников, т.к. они больше чем он заинтересованы в его законопослушном поведении, а 3% считают, что жизнь на свободе не для них. Из других причин адаптации отмечены зависимость от успешного трудоустройства и отказ от вредных привычек.

Показательны оценки здоровья и медобслуживания. Так, состояние своего здоровья как «хорошее» оценили 50% опрошенных, 37% как «удовлетворительное» и 13% как «плохое» и «очень плохое».

Уровень медицинской помощи в исправительных учреждениях 57% отмечали как удовлетворительный, 23% – плохой и очень плохой, 20% не обращались за медицинской помощью. Пенсия установлена у 20% инвалидов.

После освобождения нужно иметь документы, удостоверяющие личность. В личном деле у 85% опрошенных имеются такие документы, у 15% – нет.

Санитарно-гигиенические и бытовые условия содержания в исправительных колониях 41% оценивают как «хорошие», 40% – «удовлетворительные» и 19% «плохие» и «очень плохие».

В связи с отбыванием наказания у 23% осужденных распался брак (из-за судимости, алкоголя, конфликтов и по другим причинам), сохранился брак у 77% респондентов.

Поддерживают эти связи 75%, не поддерживают 25% (большое расстояние, нет возможности, нет детей, и др.) Лишены родительских прав, находясь в местах заключения – 6,5% и их мнение в суде у 5,7% не учитывалось. Свои родительские права собираются после освобождения восстанавливать – 3,5%.

Степень риска повторного преступления зависит также от особенностей отбывания наказания. Так, весь срок в одном исправительном учреждении отбывало 70%, а 30% – нет. Из тех, кто отбывает срок не по месту проживания, получают посылки 54% часто, 36% – редко. Ни разу не было свидания у 6%, ни разу не получал посылку – 4%.

Значительное число осужденных (71%) поставили перед собой цель освободиться условно-досрочно. Для этого они предпринимают: работают 45%, учатся – 28%, не допускают нарушений режима – 26% и 1% соблюдают порядок и дружеские отношения с другими осужденными; стимул – ждут дома близкие и др.

Опрос показал, что осужденные четко представляют от кого или от чего зависит УДО: 27% от решения судьи, 31% от администрации ИУ; 22% – от своего поведения, соблюдения внутреннего распорядка, 10% – от прокуратуры и 10% от причиненного преступлением ущерба обществу, гражданам, общественной опасности совершенного преступления.

Чтобы снизить факторы риска в ИУ проводятся различные мероприятия – наиболее значимыми они считают: просмотр телепередач – 41%, лекции – 24%, собрания – 20%, в рубрике «другие» указано на спортивно – массовые мероприятия, общение, беседы, психологическое воспитание – 15%. И еще необходимо – кружки самодеятельности, общение с начальством, психологом, наличие спортивного дворика.

В психологической помощи нуждаются – 39%. Удовлетворены проводимой психологами работой – 49%, частично – 25%, не удовлетворены – 7%, а 29% – это безразлично.

Интересно было выяснить какой прошлый опыт имеют осужденные по обращению в различные центры для получения помощи. В центры социальной реабилитации обращались всего 9%, а 91 – нет. Тем, кто обращался, была оказана материальная помощь, оформление пенсии, восстановление документов, излечение от наркомании.

В службу занятости ранее обращались 32%, из них 65% недовольны результатом, а остальные получили трудоустройство – 30%, обучение – 3%, водительское удостоверение – 2%.

Как показало исследование осужденные, думая об освобождении, хотели бы получить следующие услуги:

	Очень важно	Не очень важно	Совсем не важно	Мне это не нужно
Консультации врача	53	12	3	32
Регулярный медицинский осмотр	20	33	7	30
Помощь в трудоустройстве	32	19	8	41
Мероприятия по развитию профессиональных навыков (например, основы компьютерной грамотности)	33	24	14	29
Консультации юриста	32	25	7	36
Консультации психолога	21	25	4	50
Помощь с регистрацией	23	14	6	57

По итогам исследования сделан научный вывод о том, что выделенные проблемные факторы можно подразделить на два уровня по степени риска повторного преступления: факторы незначительного риска и факторы повышен-

ного риска.

## **Правовое просвещение и взаимодействие со СМИ**

Основы государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, которые были приняты Президентом Российской Федерации еще в 2011 году, стали важной вехой в развитии гражданского общества.

Правовой нигилизм препятствует развитию любого государства. Добиться, чтобы уважение к закону стало личным убеждением каждого человека, - главная цель для органов власти всех уровней.

Основным механизмом достижения этой цели является создание единой системы качественного правового просвещения.

Уполномоченный по правам человека в Оренбургской области продолжил правовоспитательную работу, постепенно охватывая интересы всех категорий граждан.

Большое внимание уделялось правовому просвещению молодежи и студентов юридических и государственно-управленческих специальностей. Под эгидой Уполномоченного прошли научно-практические «круглые столы» на тему: «О роли государства и институтов гражданского общества по обеспечению защиты прав граждан в контексте Всеобщей декларации прав человека», приуроченных к Международному дню защиты прав человека.

Одно из мероприятий состоялось в Малой академии государственного управления (МАГУ) на базе Оренбургского государственного университета (ОГУ). В заседании приняли участие Уполномоченный, ректор ОГУ В.П.Ковалевский, главный федеральный инспектор по Оренбургской области С.А.Гаврилин, вице-губернатор – заместитель председателя правительства – руководитель аппарата губернатора и правительства области Д.В. Кулагин, председатель Общественной палаты области А.В. Костенюк, представители областного суда, органов прокуратуры и УМВД, руководители областных СМИ, студенты.

Обращаясь к участникам заседания, Уполномоченный рассказал об истории создания Всеобщей декларации прав человека, деятельности омбудсмена в регионе, формах и методах взаимодействия с федеральными органами и общественными организациями. Другие участники в своих выступлениях затронули различные вопросы: необходимость постоянной правопросветительской деятельности; информирование граждан о правах и способах их защиты; создание единой идеологии для всего государства; о роли государственных, правоохранительных органов и общественных организаций в защите прав граждан; об обязанностях, которые есть у каждого человека наряду с правами, и о многом другом. В ходе оживленной беседы присутствующие дискутировали, высказывали свою точку зрения.

Студенты Малой академии поделились опытом оказания правовой помощи населению, обозначили основные проблемы, с которыми они столкнулись. На заданные вопросы, в частности, о федеральном и региональном законах об Уполномоченном, об опыте коллег из других регионов, о возможностях граждан самостоятельно обращаться в органы прокуратуры и УМВД, и о недоверии

населения к этим структурам – студенты получили исчерпывающие ответы.

На базе юридического факультета ОГУ действует юридическая клиника, куда граждане могут обратиться за правовой помощью и консультацией, причем безвозмездно. Студенты предложили во взаимодействии с Уполномоченным, федеральными органами вести разъяснительную работу среди населения для того, чтобы снизить уровень правовой неграмотности.

Одновременно в Оренбургском институте (филиале) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) состоялся еще один «круглый стол» по той же тематике. В мероприятии приняли участие помощник Уполномоченного, руководитель Студенческой юридической клиники института, начальник Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Оренбургской области, представители областного УФСИН, Оренбургского отделения Комитета против пыток, Общественной наблюдательной комиссии и студенты.

Большое внимание уделено практике и проблемам реализации регионального Закона «О бесплатной юридической помощи в Оренбургской области». Отмечено, что внесенные в Закон изменения должны были создать наиболее благоприятные условия для функционирования всех элементов системы бесплатной юридической помощи, увеличив категорий дел и граждан, имеющих право на юридическую помощь.

В Оренбургской области созданы все необходимые предпосылки для того, чтобы адвокатура проявила себя в качестве активного участника государственной системы бесплатной юридической помощи. В целом сформирована необходимая нормативно-правовая база, ежегодно заключаются соглашения между адвокатской палатой и областным министерством социального развития, а также предусмотрено выделение из областного бюджета денежных средств на оплату услуг адвокатов в размере, значительно превышающим аналогичные расходы других субъектов РФ, входящих в состав Приволжского округа.

Вместе с тем, как отметили участники мероприятия, фактическое выполнение федерального и регионального законов о бесплатной юридической помощи в части оказания такой помощи адвокатами в полной мере не осуществляется по причинам организационного характера, разрешение которых относится к компетенции руководства адвокатской палаты и адвокатских образований.

Начальник Управления Минюста особо отметила, что для адвокатуры, как наиболее независимой части юридического сообщества, данный вид деятельности должен быть интересен и как сфера применения знаний и умений адвокатов, и как дополнительный источник дохода, что немаловажно для адвокатов, ведущих практику в сельских районах области.

Участники «круглого стола» обсудили роль Студенческих юридических клиник в юридическом консультировании и правовом просвещении широких категорий населения и способы их взаимодействия с государственными органами различного уровня.

В течении года сотрудники аппарата Уполномоченного проводили лекции для студентов ОГУ по вопросам государственной гражданской службы и деятельности областных органов власти, а в МГЮА совместно с представителями областных суда и прокуратуры в рамках курса «Конституционного права» оз-

накомили первокурсников с основными конституционными правами граждан и механизмами их защиты.

По-прежнему в аппарате Уполномоченного ведется работа по изданию методических рекомендаций и справочников для отдельных категорий граждан и по отдельным вопросам.

Методические рекомендации о порядке обжалования действий и решений должностных лиц правоохранительных органов и суда, и разъяснения порядка и права на реабилитацию распространены в основном в учреждениях правоохранительных органов и уголовно-исполнительной системы. Есть надежды, что на многие вопросы, которые граждане из мест заключения задают Уполномоченному в своих обращениях, ответы будут понятны.

Идет подготовка издания методического пособия об оплате капитального ремонта жильцами многоквартирных домов. В данном издании гражданам разъясняются нормы действующего законодательства, как федерального, так и областного, порядок способов формирования фонда капитального ремонта, меры социальной поддержки на оплату жилищно-коммунальных услуг и другое. Данное пособие поможет оренбуржцам самостоятельно разобраться в вопросах оплаты капитального ремонта многоквартирных домов.

Деятельность Уполномоченного в сфере правового просвещения была бы неполной, если бы не взаимодействие со средствами массовой информации (далее – СМИ), которые являются действенным инструментом формирования общественного мнения и отношения граждан к тем или иным явлениям и событиям.

Сотрудничество со СМИ позволяет повысить уровень информированности населения о деятельности Уполномоченного, донести до граждан важную информацию об их правах, ответить на волнующие людей вопросы, показать положительные примеры разрешения обращений граждан.

Взаимодействие Уполномоченного и средств массовой информации во всех сегментах вещания (телевидение, информационные агентства, печатные издания, радио) планомерное и плодотворное.

Публикация материалов о деятельности Уполномоченного осуществлялась в газетах «Оренбуржье», «Оренбургская неделя», «Вечерний Оренбург», «Гражданин», «Муниципальный вестник Оренбуржья», «Оренбургский университет», интернет-портале «Орен.ру». Затрагивались различные вопросы: статистика и тематика поступивших обращений, информация о проведении выездов и личных приемов Уполномоченного, наиболее интересные и значимые обращения и порядок их разрешения, комментарии специалистов аппарата по тем или иным вопросам, информация о заключении соглашения о сотрудничестве и другие темы, которые были интересны и важны для общественности. Также в нескольких изданиях печатались письма от граждан, в которых они благодарили Уполномоченного за помочь в разрешении своих проблем.

Сотрудничество со СМИ расширялось географически. Информация о выездных приемах Уполномоченного, о работе его общественных приемных выходила в таких районных газетах как: «Ясеневский вестник», «Восход», «Родные просторы», «Российская провинция», «Гвардеец труда», «Абдулинские просто-

ры», «Новый путь».

Одной из форм взаимодействия со СМИ являлась пресс- конференция, проводимая Уполномоченным по представлению широкой общественности своего ежегодного доклада о ситуации с соблюдением прав граждан в истекшем году и о деятельности Уполномоченного. Журналисты различных средств массовой информации приняли участие в этом мероприятии, задавали интересовавшие их вопросы и озвучили свои предложения по совместной работе.

9 апреля 2014 года в здании Издательского дома «Оренбуржье» прошла пресс- конференция с участием члена Совета по правам человека и развитию гражданского общества при Президенте РФ, председателя МРОО «Комитет против пыток» И.А. Каляпина, посвященная проблемам расследования фактов пыток и применения насилия к гражданам со стороны сотрудников правоохранительных органов.

Представитель Уполномоченного – начальник отдела его аппарата Т.П.Кукишева приняла участие в мероприятии и дала свои комментарии по обсуждаемой проблеме, привела конкретные примеры плодотворной работы с комитетом и выразила готовность к сотрудничеству.

Уполномоченный был гостем нескольких программ на телеканалах: «ГТРК Оренбург», «Вести 24», «Регион». В беседах с ведущими затрагивались различные аспекты деятельности омбудсмена, обсуждалась тема встречи с Президентом РФ.

На протяжении прошедшего года на областных, городских и районных каналах выходили сюжеты о работе Уполномоченного: заседаниях Экспертного совета, проверках психиатрических больниц, выездных приемах, итогах деятельности за год, работе «круглого стола», приуроченного ко Дню прав человека.

Один из способов получения быстрой и правильной информации – постоянно действующий сайт Уполномоченного: <http://ombudsman-oren.ru>, работающий уже четвертый год. Он состоит из множества разделов, которые содержат необходимую для граждан информацию:

- новости о работе Уполномоченного по правам человека и сотрудников его аппарата;

- ежегодные доклады Уполномоченного за 2011, 2012 и 2013 годы;

- методические материалы и справочники о механизмах и способах защиты прав граждан;

- порядок обращения и подачи жалоб в адрес Уполномоченного;

- контакты общественных приемных Уполномоченного в городах и районах области;

- наиболее острые обращения граждан и порядок их решения.

Посетители веб-сайта имеют возможность в режиме онлайн оставить письменную жалобу, заполнив небольшую контактную форму и сообщить о факте коррупции, пройдя по ссылке, размещенной на главной странице сайта.

Официальный сайт Уполномоченного дополнен интерактивным голосованием. На вопрос: «В какой области Ваши права нарушаются чаще всего» четыре варианта ответа. Всего проголосовали 133 человека. Их мнения распредели-

лись следующим образом: в жилищной сфере – 43 (32%), трудовой – 40 (30%), охрана здоровья – 28 (21%), социальное обеспечение – 22 (17%). В 2015 году планируется запустить голосование по наиболее актуальным темам.

Правовое просвещение граждан и повышение уровня общей правовой культуры, в том числе и через средства массовой информации, являются одним из важных направлений деятельности Уполномоченного. Работа со СМИ по этим направлениям будет продолжена и в дальнейшем. От того, знают ли люди свои права и обязанности, информированы ли они о правовых актах, принятых законодательной властью в различных областях жизнеобеспечения, во многом зависит их уровень жизни и защищенность от возможных нарушений.

## **Заключение**

Усилия Уполномоченного по правам человека направлены на то, чтобы диалог власти и общества не становился монологом.

Сегодня, как никогда, общество и государство в равной мере нуждаются быть взаимно услышанными. С одной стороны, государство не сможет эффективно функционировать, не заручившись доверием граждан, с другой - для возникновения этого доверия люди должны иметь возможность достучаться до чиновника, увидеть объективно изложенную ситуацию о работе, выполненной для реализации прав и свобод человека.

Настоящий доклад имеет главной целью донести необходимость в усилении внимания к проблемам граждан, рассказать оренбуржцам, что конкретно делается органами государственной власти и местного самоуправления и что еще необходимо сделать.

В сложившейся ситуации, когда риск нарушения прав возрастает, в том числе и из-за внешних причин, увеличивается значимость роли Уполномоченного в построении гармоничного диалога власти и человека.

Возможно поэтому первыми законопроектами 2015 года, направленными Президентом Российской Федерации, стали проекты о внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и в отдельные законодательные акты Российской Федерации, предусматривающие расширение полномочий региональных омбудсменов, закрепление их статуса на федеральном уровне и об уточнении порядка взаимодействия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с другими государственными органами и должностными лицами.

Уже 20 февраля Государственная Дума приняла данные законопроекты в первом чтении.

В соответствии с Законом Оренбургской области «Об Уполномоченном по правам человека в Оренбургской области» на заседании Законодательного Собрания области 16.04.2014 представлен Ежегодный доклад Уполномоченного «О соблюдении прав человека в Оренбургской области и деятельности Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области в 2013 году».

Хотелось бы отметить, что подход органов государственной власти Оренбургской области к исполнению рекомендаций Уполномоченного становится более основательным. Большинство изложенных в докладе рекомендаций получили необходимое внимание в виде закрепления в программных документах, разработанных Правительством области в 2014 году. Создана необходимая основа для воплощения предложений Уполномоченного в ближайшем будущем.

Удалось в отчетном году привлечь к рекомендациям внимание органов местного самоуправления большинства муниципалитетов области. Однако следует отметить, что как и в предыдущем году, главы муниципальных образований по-разному отнеслись к решению этого вопроса. Потребовалось не одно и не два напоминания, пока не была получена информация о проделанной работе.

Ситуация, конечно, меняется, но для достижения необходимого уровня взаимодействия с муниципалитетами еще требуется ряд встречных шагов.

В 2014 году Уполномоченным заключено соглашение о взаимодействии с Советом (ассоциацией) муниципальных образований Оренбургской области. На Общем собрании Совета (ассоциации) в апреле главам городских округов, муниципальных районов и городских поселений области были вручены экземпляры доклада.

В докладе органам местного самоуправления рекомендовано рассмотреть на ближайших заседаниях представительных органов городских округов и муниципальных районов области изложенные в нем вопросы, затрагивающие компетенцию местного самоуправления, о результатах рассмотрения и намеченных мероприятиях сообщить Уполномоченному в срок не позднее 01.07.2014. **В указанный срок ни один муниципалитет не проинформировал о результатах.**

Секретариатом Совета (ассоциации) в адрес муниципалитетов были направлены запросы с напоминанием о необходимости проинформировать Уполномоченного о результатах изучения доклада и планируемых мероприятиях, направленных на выполнение рекомендаций. В итоге к концу октября ответы получены от всех, кроме Домбаровского, Кваркенского, Красногвардейского, Переволоцкого и Светлинского районов.

Как и в прошлом году объем работы, проделанной органами местного самоуправления, полярно различался.

Например, администрации городских округов Медногорск, ЗАТО «Комаровский», а также муниципальных районов: Адамовский, Александровский, Асекеевский, Беляевский, Матвеевский лаконично сообщили, что доклад обсужден, принят к сведению, разработаны меры.

Администрации Абдулинского, Гайского, Новосергиевского, Сорочинского, Шарлыкского, Ясенского районов подробно проинформировали о проделанной работе.

Администрации Бугурусланского, Кувандыкского, Оренбургского и Тюзского муниципальных районов, а также город Новотроицк проинформировали, что доклад еще только планируется обсудить на заседании представительного органа с участием глав сельских поселений. Обещание дополнительно проинформировать выполнили лишь главы Кувандыкского и Оренбургского районов.

Очень серьезно к рекомендациям Уполномоченного отнеслись Бузулукский, Илекский, Октябрьский, Пономаревский, Саракташский районы, городские округа Оренбург и Орск, которые не только сообщили о проделанной работе, но и приняли соответствующие планы мероприятий.

Анализ информации, получаемой из муниципалитетов области, их различающееся отношение к предложениям Уполномоченного, а также отмеченные выше в соответствующих разделах доклада значительно разнящиеся результаты работы на муниципальном уровне, позволяют полагать, что многое зависит от усилий самих муниципалов. Здесь уместно вспомнить слова Президента Российской Федерации из прошлогоднего послания Федеральному Собранию:

«Нельзя имитировать внимание к людям. Нельзя имитировать преподавательскую деятельность, медицинскую, социальную помощь. Надо научиться уважать себя и вспомнить такое важное понятие, как репутация, что из репутации конкретных больниц, школ, университетов, социальных учреждений складывается общая репутация страны».

Как и предыдущие доклады, представленный ежегодный доклад содержит изложение имеющихся проблем, их иллюстрацию конкретными примерами, анализ и оценку, а также предложения и рекомендации в адрес государственных органов, органов местного самоуправления по преодолению отдельных негативных моментов в ситуации с обеспечением прав и свобод человека.

В целях повышения эффективности реализации, защиты и восстановления прав и свобод человека и гражданина, **Уполномоченный по правам человека в Оренбургской области предлагает обратить внимание руководителей всех уровней государственной власти и органов местного самоуправления на имеющиеся в тексте доклада предложения**, а также рассмотреть следующие

### **р е к о м е н д а ц и и:**

#### **Законодательному Собранию Оренбургской области:**

-просить депутатов организовать проведение анализа эффективности расходования средств, полученных от платных медицинских услуг в государственных учреждениях здравоохранения области, с привлечением министерства финансового контроля и территориального Фонда обязательного медицинского страхования Оренбургской области.

#### **Судам Оренбургской области:**

-ввести в практику участие Уполномоченного по правам человека в рассмотрении жалоб на повторные отказы в возбуждении уголовных дел полицией и СК РФ в порядке, установленном статьей 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации;

-учитывая положительный опыт участия в судебных разбирательствах, продолжать привлекать Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области для дачи им заключения по социально значимым вопросам в порядке, предусмотренном частью 2 статьи 47 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации;

-выработать единообразный подход судами области к оценке и применению действующих требований законодательства об условно-досрочном освобождении осужденных и замене наказания более мягким.

**Прокуратуре Оренбургской области:**

-проводить проверку обеспечения изъятия и сохранности документов арестованных граждан, привлекаемых к уголовной ответственности органами дознания и следствия, а полученные результаты обсудить на межведомственном совещании с органами следствия, дознания и УФСИН.

**Прокуратуре Оренбургской области и Следственному управлению Следственного комитета РФ по Оренбургской области:**

-довести до сведения подчиненных прокуроров и начальников следственных отделов области необходимость своевременно проверять законность принятых решений по результатам дополнительных доследственных проверок в связи с обращениями граждан, направленными для рассмотрения по подведомственности Уполномоченным, и о результатах письменно уведомлять его.

**Управлению министерства внутренних дел Следственному управлению Следственного комитета РФ по Оренбургской области:**

-потребовать от органов дознания и следователей проведения качественных проверок по фактам преднамеренного банкротства предприятий, невыплаченные заработной платы, пенсий, стипендий и иных установленных законом выплат, незаконного использования финансовых средств в сфере ЖКХ; волокиту и необоснованное затягивание сроков проверок считать нарушением служебного долга;

-принять действенные меры к обеспечению изъятия и сохранности документов арестованных граждан, привлекаемых к уголовной ответственности.

**Управлению министерства внутренних дел России по Оренбургской области:**

-осуществить меры по повышению качества и сокращению сроков доследственных проверок, недопустимости вынесения постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела без проведения необходимого комплекса проверочных мероприятий;

-при проведении доследственных проверок более календарного года – руководителям отделов полиции брать под личный контроль ход проверок, на межведомственных совещаниях обсуждать и утверждать план мероприятий, выполнение которого должно привести к окончанию проверки и вынесению законного решения по конкретному материалу;

-продолжить работу по приведению в соответствие с требованиями российского законодательства и международными нормами условия содержания граждан в подведомственных учреждениях.

**Федеральной службе исполнения наказаний России по Оренбургской области:**

-принять меры к строгому соблюдению прав граждан, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы региона;

-в целях соблюдения требований законодательства в вопросах организации и оплаты труда осужденных создавать дополнительные рабочие места путем расширения и введения новых производств в системе, продолжать увеличение размера оплаты труда осужденных, доведя его не ниже минимального, установленного федеральным законодательством;

- провести запланированный капитальный ремонт здания исправительной колонии №1, в котором располагается отряд со строгими условиями содержания и медсанчасть;

- соблюдать требования статьи 73 Уголовно-исполнительного кодекса РФ о том, чтобы осужденные оренбуржцы отбывали наказание преимущественно в исправительных учреждениях на территории Оренбургской области;

-в целях соблюдения нормы жилой площади на одного заключенного, установленного требованиями законодательства, принять меры к недопущению перелимита численности спецконтингента в следственных изоляторах области.

**Управлениям Федеральной миграционной службы и Федеральной службы исполнения наказаний России по Оренбургской области:**

-обеспечить должный уровень взаимодействия территориальных органов и исправительных учреждений по контролю за неукоснительным исполнением вынесенных Министерством юстиции решений о нежелательности пребывания ( проживания) в РФ иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих освобождению из мест лишения свободы.

**Управлению Федеральной миграционной службы России по Оренбургской области:**

-принять дополнительные меры по своевременному обмену информацией с учреждениями уголовно-исполнительной системы при паспортизации осужденных;

-потребовать от сотрудников территориальных подразделений службы исполнения утвержденных административных регламентов по оказанию услуг населению.

**Министерству социального развития Оренбургской области:**

-активизировать взаимодействие министерства с муниципальными образованиями по реализации государственной программы о доступной среде для инвалидов;

-наладить взаимодействие между профильными министерствами социального развития и здравоохранения по своевременному предоставлению информации о лицах без определенного места жительства, поступивших в медицинские учреждения области, организаций вопросов о дальнейшем их устройстве в

соцучреждения; создать единую информационную базу данных лиц без определенного места жительства;

-привлечь общественные организации к работе с людьми без определенного места жительства и занятий, способствовать развитию волонтерского движения;

-активизировать информирование населения о работе по оказанию помощи людям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, освещать опыт работы соцучреждений.

**Министерству здравоохранения Оренбургской области:**

-обеспечить качественную и своевременную медицинскую помощь населению, исключить практику навязывания платных услуг в государственных учреждениях здравоохранения области;

-принять неотложные меры по совершенствованию работы службы скорой помощи в сельской местности в соответствии с современными требованиями, осуществлять укрепление кадрового потенциала, обеспечить службу проходящим, специализированным транспортом, усилить контроль за соблюдением ею стандартов медицинской помощи;

-продолжить работу по открытию новых ФАПов и обеспечению медицинскими кадрами созданных пунктов;

-разработать комплекс мероприятий, направленных на ликвидацию очередей в поликлинических и диспансерных медицинских учреждениях, в том числе за счет использования в полной мере электронной формы записи к врачу;

- организовать обследование лиц без определенного места жительства на наличие инфекционных заболеваний, проведение иммунопрофилактики.

**ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Оренбургской области» Министерства труда и социальной защиты РФ:**

-обеспечить надлежащую организацию работы по проведению медико-социальных экспертиз населения области, чаще практиковать выездные заседания бюро МСЭ в города Медногорск и Кувандык, Кувандыкский и Александровский районы Оренбургской области.

**Министерству труда и занятости населения Оренбургской области:**

-ежеквартально информировать Уполномоченного о результатах принимаемых мер по соблюдению прав высвобождаемых работников и граждан, ищущих работу;

-обеспечить соблюдение прав работников, которые находятся под риском увольнений или в режимах неполной занятости, продолжить проведение подготовительной работы с ГБУ «Центр занятости населения» и органами местного самоуправления.

**Органам местного самоуправления муниципальных образований:**

-наладить сотрудничество и взаимодействие с общественными организа-

циями, которые решают вопросы доступности среды жизнеобеспечения для инвалидов, и оказывать им экономическую поддержку;

-принимать достаточные меры в решении вопросов обеспечения жильем детей-сирот и приравненных к ним категориям граждан, для чего заблаговременные проводить мероприятия по подбору жилья и оформлению необходимых документов; информировать граждан указанной категории о конкретных сроках предоставления им жилых помещений;

-активизировать работу по правовому просвещению населения по социально значимым вопросам: организовывать встречи с населением, распространять печатные, электронные, информационные и методические материалы;

-продолжить оказание помощи в социальном и бытовом устройстве медицинских специалистов, прибывших на работу, в особенности в отдаленные сельские поселения, и финансовой поддержки обучающимся студентам по целевому направлению;

-указанные выше и отмеченные в настоящем докладе вопросы, касающиеся компетенции органов местного самоуправления, рассмотреть на ближайших заседаниях представительных органов городских округов и муниципальных районов Оренбургской области. О результатах рассмотрения и намеченных мероприятиях сообщить Уполномоченному в срок не позднее 1 июля 2015 года.

## Приложения

### Динамика поступающих обращений

Показатели	Количество обращений по годам			
	6 месяцев 2011	2012	2013	2014
Всего обращений, в том числе:	832	2 166	1 930	2 027
На личном приеме Уполномоченного	86	193	158	400
Письменные обращения	307	679	673	627
Устные обращения	409	649	431	403
Через общественные приемные	30	645	668	597
Всего, с учетом коллективных жалоб, за защитой прав и свобод в 2014 году обратилось 2 444 человека				

**Личные приемы Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области в 2014 году.**

<b>Вид приема</b>	<b>Обратилось граждан</b>	<b>Количество приемов, место проведения</b>
<b>Личные приемы Уполномоченного</b>		
Личные приемы	96	26 приемов в аппарате Уполномоченного
<b>Совместные тематические приемы Уполномоченного</b>		
Совместные приемы Уполномоченного	48	14 февраля – с прокурором Оренбургской области в г. Бугуруслане. 7, 14 октября – с руководителем УФССП в Оренбургской области в г. Оренбурге и Октябрьском районе. 17 ноября – с начальником УМВД РФ по Оренбургской области в г. Оренбурге.
<b>Выездные приемы Уполномоченного</b>		
Личные приемы и посещения учреждений	256	13 февраля – г. Бузулук; 6 марта – посещение КП-13 24 марта – посещение КП-14 4 апреля – посещение СИЗО-1 г. Оренбурга 26 июня – посещение ИК-1, ИК-4 3 июля – посещение ИК-6 9 июля – посещение КП-15, КП-11 10 июля – г. Новотроицк 11 июля – ИК-5, ИК-3, СИЗО-2 30 июля Новосергиевский район 6 августа – г. Гай 7 августа – г. Медногорск, г. Кувандык 12 августа – Первомайский район 13 августа – г. Бузулук 30 сентября – посещение ИК-8 8 октября – г. Абдулино 9 октября – г. Бугуруслан 10 октября – Асекеевский район 15 октября – Светлинский район 16 октября – прием граждан в г. Ясный 17 октября – Домбаровский район 12 ноября – посещение ИК-9 21 ноября – посещение ИК-8 посещение ПВР беженцев с Украины посещение областного Геронтологического центра «Долголетие»
<b>Итого: 58 приемов и посещений, принято 400 жалоб (427 человек)</b>		

**Тематика обращений, поступивших в аппарат Уполномоченного**

<b>Нарушенное право</b>	<b>кол-во обращений в 2012</b>	<b>%</b>	<b>кол-во обращений в 2013</b>	<b>%</b>	<b>кол-во обращений в 2014</b>	<b>%</b>
Право на справедливое судебное разбирательство по гражданским делам	108	7,1	82	6,5	73	5,1
Право на справедливое судебное разбирательство по уголовным делам	111	7,3	113	9,0	134	9,4
Право на исполнение судебных решений	40	2,6	33	2,6	60	4,2
Право на объективное расследование органами следствия по уголовным делам	70	4,6	62	4,9	66	4,6
Право при осуществлении дознания по уголовным делам	80	5,3	75	5,9	88	6,2
Право на соблюдение закона при проведении доследственной проверки	62	4,1	70	5,5	50	3,5
Соблюдение прав при исполнении уголовных наказаний	68	4,5	93	7,4	59	4,1
<b>Право социального обеспечения</b>	<b>101</b>	<b>6,6</b>	<b>85</b>	<b>6,7</b>	<b>90</b>	<b>6,3</b>
<b>Право на охрану здоровья</b>	<b>46</b>	<b>3,0</b>	<b>38</b>	<b>3,0</b>	<b>29</b>	<b>2,0</b>
<b>Право на благоприятную окружающую среду</b>	<b>10</b>	<b>0,7</b>	<b>12</b>	<b>1,0</b>	<b>12</b>	<b>0,8</b>
<b>Право землепользования</b>	<b>69</b>	<b>4,5</b>	<b>42</b>	<b>3,3</b>	<b>42</b>	<b>2,9</b>
<b>Право на труд</b>	<b>95</b>	<b>6,2</b>	<b>77</b>	<b>6,1</b>	<b>95</b>	<b>6,6</b>
<b>Право на жилище</b>	<b>263</b>	<b>17,3</b>	<b>184</b>	<b>14,6</b>	<b>217</b>	<b>15,2</b>
<b>Приобретение гражданства, миграционные отношения, паспортизация</b>	<b>41</b>	<b>2,7</b>	<b>42</b>	<b>3,3</b>	<b>66</b>	<b>4,6</b>
<b>Другие права</b>	<b>186</b>	<b>12,2</b>	<b>152</b>	<b>12,0</b>	<b>168</b>	<b>11,7</b>
<b>Обращения без жалобы, разъяснения законодательства)</b>	<b>171</b>	<b>11,2</b>	<b>102</b>	<b>8,1</b>	<b>181</b>	<b>12,7</b>

### Категория органов, на которые жалуются граждане

<b>Виды органов</b>	<b>Типичные вопросы</b>	<b>2012</b>	<b>%</b>	<b>2013</b>	<b>%</b>	<b>2014</b>	<b>%</b>
<b>Федеральные органы государственной власти</b>		<b>703</b>	<b>46,2</b>	<b>664</b>	<b>52,6</b>	<b>662</b>	<b>46,3</b>
Суды	Несогласие с вынесенным решением	228	<b>15,0</b>	203	<b>16,1</b>	207	<b>14,5</b>
Прокуратура	формальное проведение проверок по жалобам	19	<b>1,2</b>	19	<b>1,5</b>	18	<b>1,3</b>
СУСК	нарушение уголовно-процессуальных норм	65	<b>4,3</b>	62	<b>4,9</b>	48	<b>3,4</b>
Полиция	формальное проведение проверок, волокита при рассмотрении обращений, условия содержания в ИВС	126	<b>8,3</b>	139	<b>11,0</b>	141	<b>9,9</b>
Служба исполнения наказания	нарушение правил, порядка и условий содержания осужденных и обвиняемых в учреждениях, отказ в переводе в другое учреждение, отказ в предоставлении медицинской помощи, вопросы оплаты труда, наложение взысканий	97	<b>6,4</b>	93	<b>7,4</b>	64	<b>4,5</b>
Служба судебных приставов	непринятие мер по исполнению судебного решения приставом-исполнителем	42	<b>2,8</b>	33	<b>2,6</b>	60	<b>4,2</b>
Миграционная служба	отказ в получении гражданства, длительное рассмотрение вопроса обмена паспорта	39	<b>2,6</b>	46	<b>3,6</b>	66	<b>4,6</b>
Налоговая служба	необоснованное налогообложение, непредоставление льгот	4	<b>0,3</b>	3	<b>0,2</b>	1	<b>0,1</b>
Пенсионный фонд	низкий размер пенсий, несогласие с расчетом размера пенсии, несогласие с исчислением трудового стажа	33	<b>2,2</b>	27	<b>2,1</b>	32	<b>2,2</b>
Инспекция по безопасности дорожного движения	привлечение к административной ответственности	3	<b>0,2</b>	5	<b>0,4</b>	8	<b>0,6</b>
Бюро медико-социальной экспертизы	несогласие с решением о снятии, назначении группы инвалидности	18	<b>1,2</b>	11	<b>0,9</b>	5	<b>0,3</b>

пертизы	валидности,						
Регистрационная служба	отказ в оформлении права собственности на недвижимое имущество	2	<b>0,1</b>	7	<b>0,6</b>	0	<b>0,0</b>
Министерство обороны	отказ в предоставлении жилья военнослужащим	18	<b>1,2</b>	14	<b>1,1</b>	10	<b>0,7</b>
<b>Региональные:</b>		<b>63</b>	<b>4,1</b>	<b>76</b>	<b>6,0</b>	<b>77</b>	<b>5,4</b>
Управление росреестром	оформление права собственности на землю	2	<b>0,1</b>	2	<b>0,2</b>	3	<b>0,2</b>
Министерство социального развития	присвоение званий, работа с ветеранами и инвалидами	13	<b>0,9</b>	33	<b>2,6</b>	37	<b>2,6</b>
Министерство труда и занятости	вопросы занятости и соблюдения трудового законодательства организациями	5	<b>0,3</b>	10	<b>0,8</b>	0	<b>0,0</b>
Министерство здравоохранения	качество медицинских услуг	31	<b>2,0</b>	26	<b>2,1</b>	36	<b>2,5</b>
<b>Муниципальные:</b>		<b>308</b>	<b>20,2</b>	<b>215</b>	<b>17,0</b>	<b>240</b>	<b>16,8</b>
Управление жилищной политики	непредоставление жилья, отказ в постановке на жилищный учет	82	<b>5,4</b>	87	<b>6,9</b>	118	<b>8,3</b>
Управление ЖКХ	содержание и ремонт жилья, оплата коммунальных услуг	38	<b>2,5</b>	21	<b>1,7</b>	40	<b>2,8</b>
Управление градостроительства и архитектуры	регулирование градостроительной деятельности, функционирование ГСК	12	<b>0,8</b>	6	<b>0,5</b>	1	<b>0,1</b>
Органы опеки и попечительства	права несовершеннолетних, детей-сирот, недееспособных	15	<b>1,0</b>	11	<b>0,9</b>	14	<b>1,0</b>
Главы муниципальных образований	жилищные вопросы, развитие инфраструктуры, социальная сфера.	112	<b>7,4</b>	48	<b>3,8</b>	67	<b>4,7</b>
<b>Управляющие компании</b>	содержание и ремонт жилья, оплата коммунальных услуг	39	<b>2,6</b>	42	<b>3,3</b>	35	<b>2,4</b>
<b>Организации</b>	действия (бездействие) руководителя	221	<b>14,5</b>	205	<b>16,2</b>	235	<b>16,4</b>
<b>Консультирование по различным вопросам</b>		<b>226</b>	<b>14,9</b>	<b>102</b>	<b>8,1</b>	<b>181</b>	<b>12,7</b>

**География по субъектам, на которые жаловались граждане в 2014 году**

МО	ОП	фед. орг.	рег. орг.	орг. МСУ	юр., физ. лица	конс- ции	всего
г. Оренбург		473	35	63	146	137	<b>854</b>
г. Орск	207	14	3	5	6	2	<b>237</b>
г. Бугуруслан и Бугурусланский район	57	16	3	15	12	5	<b>108</b>
г. Новотроицк	65	21	2	4	7	7	<b>106</b>
г. Бузулук и Бузулукский район	39	19	3	15	21	3	<b>100</b>
г. Абдулино и Абдулинский район	57	7	1	7	5	3	<b>80</b>
г. Кувандык и Кувандыкский район	38	7	2	14	9		<b>70</b>
Тоцкий район	59	1		1	1	1	<b>63</b>
Оренбургский район		21	5	7	17	2	<b>52</b>
г. Ясный и Ясеневский район	14	7	2	2	10	4	<b>39</b>
г. Сорочинск и Сорочинский район	24		1	4	3		<b>32</b>
Асекеевский район		10	1	13	5	3	<b>32</b>
Новосергиевский район	10	5	1	8	6	1	<b>31</b>
г. Гай и Гайский район		9	2	12	3	1	<b>27</b>
Первомайский район	15	3	1	5		1	<b>25</b>
г. Соль-Илецк и Соль-Илецкий район		7	1	5	1	4	<b>18</b>
Акбулакский район		14		3			<b>17</b>
Светлинский район		5	1	7	2	1	<b>16</b>
Переволоцкий район		2		6	4	1	<b>13</b>
Северный район	10			1			<b>11</b>
ЗАТО «Комаровский»				11			<b>11</b>
Домбаровский район			1	6	2	1	<b>10</b>
Сакмарский район		2	3	3			<b>8</b>
Илекский район	2	3		1	1	1	<b>8</b>
Саракташский район		5	1		1		<b>7</b>
г. Медногорск		2	1	3			<b>6</b>
Шарлыкский район		1	1	3	1		<b>6</b>
Новоорской район		2	1	2	1		<b>6</b>
Тюльганский район			2	2	1	1	<b>6</b>
Александровский район		1		4			<b>5</b>

Адамовский район		1		3			<b>4</b>
Красногвардейский район		2		2			<b>4</b>
Октябрьский район		1	1			1	<b>3</b>
Беляевский район					3		<b>3</b>
Пономаревский район			1	1		1	<b>3</b>
Ташлинский район		1	1		1		<b>3</b>
Кваркенский район				1			<b>1</b>
Курманаевский район				1			<b>1</b>
Матвеевский район					1		<b>1</b>
Грачевский район							<b>0</b>
<b>Всего:</b>	<b>597</b>	<b>662</b>	<b>77</b>	<b>240</b>	<b>270</b>	<b>181</b>	<b>2027</b>

### Категории граждан, обратившихся к Уполномоченному

<b>Категория заявителя</b>	<b>количество</b>	<b>%</b>
Работающие граждане	357	25,0
Пенсионеры, в том числе инвалиды	452	31,6
	84	5,9
Осужденные	196	13,7
Обвиняемые, подозреваемые	34	2,4
Коллективные обращения	27	1,9
Безработные граждане	180	12,6
Лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	30	2,1
Ветераны Великой Отечественной войны и приравненные к ним лица	15	1,0
Военнослужащие	16	1,1
Многодетные семьи	15	1,0
Лица без гражданства, граждане других государств	66	4,6
Представители	15	1,0
Иные категории	27	1,9