



**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ
СОБРАНИЕ
ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ**
ПЯТЫЙ СОЗЫВ
ПОСТАНОВЛЕНИЕ

16 апреля 2014 года № 2296

г. Оренбург

О ежегодном докладе Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области «О соблюдении прав человека в Оренбургской области и деятельности Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области в 2013 году»

Рассмотрев представленный в Законодательное Собрание области в соответствии с частью 1 статьи 12 Закона Оренбургской области «Об Уполномоченном по правам человека в Оренбургской области» ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области «О соблюдении прав человека в Оренбургской области и деятельности Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области в 2013 году», Законодательное Собрание области

п о с т а н о в л я е т:

1. Принять к сведению ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области «О соблюдении прав человека в Оренбургской области и деятельности Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области в 2013 году».
2. Опубликовать настоящее постановление и ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области в газете «Оренбуржье».
3. Контроль за исполнением данного постановления возложить на комитет Законодательного Собрания области по законности и правопорядку.
4. Настоящее постановление вступает в силу со дня его принятия.

Заместитель председателя
Законодательного Собрания
Оренбургской области



И.Н.Сухарев

ЕЖЕГОДНЫЙ ДОКЛАД
О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА
В ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ
И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ
В 2013 ГОДУ

г. Оренбург
2014 год

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
Статистическая характеристика поступивших обращений граждан.....	4
Право на гражданство, иные миграционные права.....	7
Право на землевладение и землепользование.....	13
Право на труд и вознаграждение за труд.....	15
Право на социальное обеспечение.....	22
Жилищные права. Жилищно-коммунальное обслуживание.....	33
Право на охрану здоровья и медицинскую помощь.....	42
Право на благоприятную окружающую среду.....	52
Государственная защита прав и свобод человека и гражданина.....	57
Обеспечение прав граждан в местах лишения свободы.....	75
Правовое просвещение в сфере прав человека.....	89
Заключение.....	93

ВВЕДЕНИЕ

Работа правозащитников весьма специфичная. Это постоянное взаимодействие с властью, и не просто взаимодействие, а критический взгляд на то, что представители власти всех уровней делают. Но без этой работы общество не может развиваться гармонично

(В.В.Путин

Ново-Огарево, 13.02.2014)

Представленный ежегодный доклад является третьим в работе Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области (далее – Уполномоченный).

Прошедший год был насыщен событиями, значимыми решениями по реформированию важнейших социальных сфер. Ознаменован он и успешно преодоленными трудностями.

Примечательно, что 2013 год стал юбилейным для важнейших документов, гарантирующих основные права человека и гражданина. Граждане России отметили 65-летие Всеобщей декларации прав человека и 20-летие Конституции Российской Федерации.

Конституция нашего государства на самом высоком уровне закрепила важнейшие социальные достижения современной цивилизации – права человека, установив в статье 18 их приоритет. Это значит, что права и свободы человека определяют смысл законов, их содержание и применение.

Деятельность исполнительной власти должна строиться на соблюдении приоритета прав человека, что само по себе исключает формальный подход при принятии любого властного решения по вопросу обеспечения того или иного права человека. Однако именно об этом должностные лица чаще всего и забывают – большинство жалоб граждан порождены искажениями правоприменительной практики.

Приняв Конституцию, государство приняло на себя обязанность защищать права и свободы человека и гражданина, для чего созданы институты, способствующие реализации их прав, – система судебных и правоохранительных органов.

Дополнительной гарантией, обеспечивающей государственную защиту прав личности, стал институт Уполномоченного по правам человека.

Сегодня в основном из-за формального отношения к проблемам граждан идет нескончаемый бумажный круговорот из обращений от населения в самые разные органы власти и правозащитные организации.

Показательно, что почти к каждой поступившей к Уполномоченному жалобе прилагаются кипы длительной переписки с различными органами власти и должностными лицами. Даже получив неоднократные отказы, граждане не отчаиваются и пишут вновь.

С одной стороны, это можно положительно оценить как повышение правосознания населения, а с другой, это свидетельствует об имеющихся пробелах в выполнении государством взятых на себя обязательств по защите прав человека.

Поскольку омбудсмен законодательно не наделен властными полномочиями, в качестве основного инструмента реагирования на нарушения прав используется метод убеждения. При этом жалобы являются и главным источником информации об имеющихся проблемах в отдельных сферах жизнеобеспечения.

Настоящий доклад направлен на освещение этих «узких мест» и призван обратить особое внимание органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц на указанные в докладе недостатки правообеспечительной работы.

Доклад содержит предложения и рекомендации в адрес органов власти всех уровней и должностных лиц по возможным и необходимым мерам реагирования.

При подготовке доклада использовались официальные данные, предоставленные органами государственной власти, местного самоуправления, правоохранительными органами, общественными объединениями Оренбургской области и информация из СМИ.

Уполномоченный выражает всем благодарность за сотрудничество и помощь в подготовке ежегодного доклада.

Статистическая характеристика поступивших обращений

В 2013 году к Уполномоченному поступило 1 262 обращения, в прошлом году их было на 259 больше. Из поступивших обращений 673 – письменных, в 2012 году – 679. Руководителями общественных приемных получено 668 обращений, в 2012 году – 645.

Общее количество обращений составило 1 930, что на 236 обращений меньше предыдущего года.

Положительным моментом является тот факт, что все чаще заявители выбирают более удобные формы обращения: через общественную приемную, официальный интернет-сайт, электронную почту.

Как и прежде, среди обратившихся основную часть составили наименее защищенные **категории населения**: пенсионеры, ветераны и инвалиды.

Сохранилась и **география обращений**, большинство – из наиболее населенных городов: Оренбург – 817, Орск – 330, Новотроицк – 142, Бузулук – 92, и районов: Тоцкого – 93, Кувандыкского – 49, Оренбургского – 43.

По видам органов власти обращения распределились следующим образом:

52 % обращений связаны с жалобами на федеральные органы;

19 % жаловались на органы местного самоуправления;

4 % жалоб на органы государственной власти Оренбургской области.

Остальные граждане жаловались на юридических и физических лиц (17%) либо нуждались в юридической консультации (8 %).

Как и в предыдущие годы, объем обращений с претензиями в адрес федеральных органов власти составил большинство в структуре. Более того, он возрос.

Результаты работы по рассмотрению обращений

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

29% жалоб направлены для разрешения в различные инстанции по подведомственности, основная часть – с контролем и изложением правовой позиции Уполномоченного.

Добиться восстановления нарушенного права удалось по 14% жалоб. По пяти жалобам в отношении должностных лиц, нарушивших права граждан, применялась такая крайняя мера реагирования Уполномоченного, как направление заключений в адрес муниципальных чиновников. По итогам их рассмотрений рекомендации о возможных мерах восстановления нарушенного права были исполнены.

Анализ обращений свидетельствует о сохранении прежних застарелых проблем, порождающих жалобы граждан на органы власти. Нередко причинами для жалоб был формальный подход чиновников, от которых зависит разрешение проблемы. Все чаще вопросы доводились до суда, даже и в тех случаях, где этого можно было избежать, не затрачивая бюджетные средства.

Общественные приемные Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области

Через создание общественных приемных повысилась доступность населения к Уполномоченному по всей территории области. С 2012 года их функционирует тринадцать.

Число обращений граждан к Уполномоченному через руководителей общественных приемных продолжает подтверждать доверие людей к данному правозащитному институту. В 2012 году к ним поступило 645 обращений, в 2013 – 651. Самыми активными по количеству жалоб оказались города: Орск – 239 обращений, Новотроицк – 107, Сорочинск – 57, Гай – 40, Бузулук – 30, а также районы: Тоцкий – 72, Бугурусланский – 47.

Наибольшее количество обращений во всех территориях области связано с вопросами соблюдения жилищных прав граждан, что составляет почти четверть от общего количества поступающих вопросов – 22%. Часто жителей волновали проблемы ремонта и обслуживания жилищного фонда, рост тарифов, правильность начислений за услуги ЖКХ, предоставление жилья нуждающимся.

Почти 11% обратившихся жаловались на волокиту органов следствия и дознания при проведении проверок по заявлениям о преступлениях.

Вопросы здравоохранения и социальной помощи занимали не последнее место в статистике обращений.

В связи с дефицитом юридических центров, готовых оказывать бесплатную юридическую помощь, общественные приемные пользовались большим спросом. Более 100 человек обращались за получением консультации по тем или иным вопросам.

В отличие от областного центра, в муниципальных образованиях жителей больше волновали вопросы, относящиеся к деятельности органов местного самоуправления.

Действуя от имени Уполномоченного, руководители общественных приемных принимали все возможные меры к разрешению проблем граждан, используя при этом налаженное взаимодействие с органами местного самоуправления.

Народный контроль

Бесспорно, что основным контрольным инструментом качества работы чиновников должны быть сами граждане как непосредственные пользователи публичных услуг. Показателен опыт соседней Республики Татарстан, где Указом Президента Республики Татарстан от 01.06.2012 № УП-408 введена электронная государственная информационная система «Народный контроль» (ГИС).

Действие «Народного контроля» в республике в полную силу началось с 2013 года. В эффективности данного общественного контрольного механизма имел возможность лично убедиться Уполномоченный по правам человека в Оренбургской области во время визита в Татарстан 28–29 ноября 2013 года. Система обработки уведомлений граждан предназначена для рассмотрения жалоб по различным категориям.

Технически система устроена просто: она интегрирована в портал государственных и муниципальных услуг Республики Татарстан.

Положение об электронном взаимодействии граждан, исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления Республики Татарстан в рамках ГИС утверждено Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 10.08.2012 № 676.

Согласно указанному Положению общий срок рассмотрения уведомления в системе не может превышать 10 рабочих дней, а для категории «жилищно-коммунальные услуги» – 3 рабочих дней.

Мониторинг хода рассмотрения уведомлений осуществляется модератором категории и главным модератором, которые вправе не только установить сокращенный срок рассмотрения, но и вернуть обращение на доработку в случаях, если ответ не обоснован, не содержит доказательств в виде отсканированных копий документов, фотографий либо носит формальный характер, не отвечает на поставленный вопрос, не содержит сроков окончания работ по устранению проблемы или по другим основаниям, перечень которых очень обширный.

Главный модератор имеет право вернуть любое уведомление в работу, в том числе если заявитель считает, что его проблема не решена по существу, и подтверждает это фотоматериалами.

С 05.08.2013 главным модератором системы определен Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан (Постановление Кабинета Министров РТ от 05.08.2013 № 548). Передача этой функции Уполномоченному оказалась вполне оправданной, поскольку заявки, поступающие в систему, указывают на нарушения прав человека в различных сферах жизнедеятельности.

Впечатляют результаты действия «Народного контроля» в республике: всего за 10 месяцев 2013 года поступило более 13 тысяч заявок со всей территории данного субъекта Российской Федерации, из них 49% разрешены положительно, по 14% запланированы работы, по 29% дан мотивированный отказ и лишь 8% находились еще в работе.

Опыт Татарстана позволяет сделать вывод о необходимости внедрения подобной электронной системы и в Оренбургской области. Преимущества электронной формы очевидны: отсутствие переписки, сведение к минимуму сроков поступления заявок и оперативное устранение нарушений, широкий охват всей территории региона, прозрачность, простота реагирования. Вместе с тем, система не позволяет подавать необоснованные заявки, поскольку в ней предусмотрена регистрация, подтверждение жалобы фотоматериалами и внедрен механизм поддержки заявки и качества ее исполнения при помощи голосования (плюс либо минус), который привычен всем пользователям сети «Интернет».

Право на гражданство, иные миграционные права

В соответствии с Конституцией Российской Федерации права на свободу и личную неприкосновенность являются личными неотчуждаемыми правами каждого человека, вне зависимости от наличия у него гражданства какого-либо государства, и должны гарантироваться иностранцам и лицам без гражданства наравне с гражданами Российской Федерации.

Больше чем на треть за последние годы увеличилось количество въездов в Россию мигрантов. В основном это граждане из стран Центральной Азии из людей молодого возраста. Безусловно, они менее готовы для общения с нашим населением, есть и языковые проблемы, и профессиональные. Будучи неподготовленными к жизни в нашей стране, они создают проблемы для нашего населения.

В настоящее время вопросы, касающиеся внешней миграции, занимают особое место в реализации государственной политики. В июне 2012 года Президентом Российской Федерации утверждена Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, которая определила цели, принципы, задачи, основные направления, пер-

спективы и механизмы реализации государственной миграционной политики России.

Уже сегодня можно констатировать, что вектор развития миграционной политики осуществляется в соответствии с основными принципами Концепции. С момента её утверждения внесён целый ряд изменений в законодательство Российской Федерации, призванных упорядочить и систематизировать правоотношения в миграционной сфере, которые активно реализуются на практике.

Актуальность данных вопросов для Оренбургской области обусловлена тем, что наш регион по своему географическому положению является приграничной территорией и находится на основных транспортных магистралях, связывающих государства Средней Азии, Казахстан и центральные регионы Российской Федерации. Численность постоянного населения Оренбургской области составляет 2 016,1 тыс. человек. Это 1,5% от населения страны и 7,0% от населения Приволжского федерального округа. По численности населения область занимает 24-е место среди субъектов Российской Федерации.

На Оренбуржье приходится самый протяженный участок российско-казахстанской государственной границы – 1 876 километров. На участке границы располагаются 12 пунктов пропуска пограничного контроля и 19 мест упрощенных переходов государственной границы для жителей приграничных территорий, утвержденных межправительственным Соглашением Российской Федерации и Республики Казахстан.

Ежегодно через территорию региона в Российскую Федерацию следует порядка 2,6 миллиона иностранных граждан, прежде всего из стран среднеазиатского региона, отмечается тенденция ежегодного увеличения миграционного потока через Оренбургскую область. В 2013 году изъявило желание трудиться в регионе более 20 тысяч иностранных граждан, из них 6 530 по разрешениям на работу, остальные по патентам у физических лиц. Основным поставщиком рабочей силы на рынок труда региона являются Республики Узбекистан и Таджикистан.

Важными элементами миграционной политики области должно являться создание условий для адаптации и интеграции мигрантов, защита их прав и свобод, обеспечение социальной защищенности. Прямым результатом отсутствия целевых программ является изоляция мигрантов от принимающего социума и нарастание негативного отношения к ним со стороны местного населения.

Основной частью иностранных граждан, прибывающих в Оренбургскую область, являются выходцы из Узбекистана, Таджикистана, Кыргызстана, Армении и Азербайджана, причем 90% из них представители титульных национальностей данных государств и только 10% приходится на национальности, традиционно проживающие на территории Российской Федерации.

Учитывая, что действующие сегодня механизмы регулирования миграционных процессов недостаточно эффективны и многие проблемы, в том

числе связанные с социально-культурной адаптацией мигрантов, а также вопросы выдворения решаются медленно, подписано Соглашение о сотрудничестве между Уполномоченным по правам человека в Оренбургской области и Уполномоченным по правам человека в Республике Таджикистан. В стадии согласования подписание соглашений с омбудсменами Кыргызской и Азербайджанской Республик. Стороны намерены сотрудничать в сфере защиты прав и свобод граждан, своевременно уведомлять друг друга о нарушениях прав и свобод граждан, способствовать восстановлению нарушенных прав граждан этих стран на территории обоих государств.

Говоря о процессах адаптации и интеграции, необходимо отметить реализацию в Оренбурге «пилотного» проекта – открытие центра для адаптации трудовых мигрантов, где могут проживать и учиться одновременно до 100 человек. Выбор пал на Оренбуржье не случайно: регион имеет уникальный многовековой опыт мирного сосуществования и дружбы самых разных народов, представителей различных конфессий. Посещение учреждения оставило у Уполномоченного приятное впечатление: достойные, благоприятные условия созданы для желающих честно и добросовестно трудиться. Создание центра высоко оценено директором Федеральной миграционной службы Ромодановским К. в декабре 2013 года на Координационном совете российских уполномоченных, где обсуждались наиболее острые проблемы внутренней и внешней миграции.

Вместе с активизацией миграционных процессов растет и число административных правонарушений и преступлений, совершаемых мигрантами, что вызывает озабоченность не только властных структур, но и граждан. На 7,9% увеличилось число противоправных деяний, совершенных иностранными гражданами. Значительный рост отмечен в городах Оренбурге и Орске, а также в Бузулукском, Акбулакском, Сакмарском, Тоцком и Домбаровском районах.

Всего на территории Оренбургской области в 2013 году иностранными гражданами совершено 480 преступлений (2012 г. – 445), или 1,8 % от общего количества зарегистрированных преступлений, в том числе: убийств – 10, тяжких телесных повреждений – 14, краж – 114, грабежей – 15, разбоев – 11, связанных с незаконным оборотом наркотиков – 42. Более 30% всех преступлений совершено гражданами Узбекистана.

Для объективности следует отметить, что и в отношении иностранных граждан совершались преступления и их процент от общего количества преступлений за последние несколько лет небольшой – 0,2.

По результатам проверок исполнения миграционного законодательства выявлено более 43 тыс. правонарушений. В сфере внешней миграции основная часть связана с нарушением иностранным гражданином или лицом без гражданства режима пребывания (проживания) в стране.

Судами области принято более тысячи решений об административном выдворении иностранных граждан за пределы Российской Федерации, в том числе принудительно, после содержания в спецучреждении.

Необходимо отметить, что Уполномоченный неоднократно обращал внимание контролирующих и надзирающих органов на неприемлемые условия содержания депортируемых (выдворяемых) иностранных граждан в специальном приемнике г. Оренбурга. Формальный ведомственный контроль и прокурорский надзор, которые осуществлялись регулярно, не меняли годами сложившуюся ситуацию. Наконец, по иску прокурора г. Оренбурга в мае 2012 года Промышленный районный суд вынес решение и обязал городское УМВД устранить нарушения требований санитарно-эпидемиологического законодательства и противопожарной безопасности в данном спецучреждении. Отрадно, что необходимые средства были изысканы и капитальный ремонт идет к окончанию.

Федеральным законодательством предусмотрена передача до 1 апреля 2014 года органами полиции функций по содержанию депортируемых и выдворяемых иностранных граждан органам ФМС, а также субъектам Федерации поручено создать на их территориях специальные учреждения для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации или депортации.

Правительством Оренбургской области подобран объект в п. Алабайтал Беляевского района, который реконструируется в соответствии с предъявляемыми требованиями. Вместимость данного учреждения составит до 100 мест. Ожидаемый срок ввода в эксплуатацию объекта – II квартал 2014 года.

Таким образом, с учетом современных реалий следует констатировать, что возможностей только органов государственной власти по противодействию незаконной миграции явно недостаточно, необходима консолидация усилий всех современных институтов гражданского общества.

В 2013 году количество обращений, поступивших в адрес Уполномоченного, касающихся реализации прав на гражданство Российской Федерации и получение документов, подтверждающих гражданство России, легализацию на территории Российской Федерации, существенно не увеличилось по сравнению с 2012 годом и составило 27. Удовлетворены просьбы граждан либо оказано содействие в разрешении их ситуаций по 5 обращениям. Изучение поставленных перед Уполномоченным вопросов показало наличие в работе миграционной службы некоторых нерешенных проблем.

Наибольшую озабоченность вызвала практика изъятия у граждан выданных им много лет назад паспортов граждан Российской Федерации и отмены решений о приобретении гражданства в связи с ошибками, допущенными когда-то самими государственными органами. Во многих случаях «лишенцами» нередко оказывались не только недавно прибывшие, но и успешно укоренившиеся в России граждане, которые связаны с ней этнически, духовно и социально, имели близких родственников, проживали на её территории 10 и более лет, окончили здесь школу, служили в Российской армии, имеют семьи, иными словами, полностью интегрированные в общество граждане.

добная практика пересмотра вопросов гражданства нуждается в существенной корректировке.

Актуальной остается проблема лиц без гражданства в Российской Федерации, не имеющих реальной возможности ни легализовать свое пребывание в нашей стране, ни покинуть ее пределы. Речь идет о людях, однажды уже совершивших преступление, а также о тех, кто страдает социально опасным заболеванием. Они фактически бесконтрольно живут на территории России.

В безвыходной ситуации оказались граждане, имеющие судимость за совершение тяжкого и особо тяжкого преступления. Данные обстоятельства являются основанием для отказа в выдаче разрешения на временное проживание, вида на жительство, а также разрешения на право осуществления трудовой деятельности. Получая разъяснения о невозможности своей легализации на территории России, они вынужденно продолжают оставаться на нашей территории. Ситуация нередко усугубляется тем, что документы, удостоверяющие личность, утрачены, новые же получить невозможно. В лучшем случае данная категория граждан может рассчитывать на постановку на миграционный учет по месту жительства с продлением регистрации каждые три месяца. До погашения или снятия судимости человек вынужден жить за счет родственников и знакомых, поскольку у него нет права на осуществление трудовой деятельности. Правда, есть еще одна возможность выжить – совершить новое преступление и оказаться на государственном обеспечении.

Тревожит то, что сегодня никто не обеспокоен судьбой этих людей после освобождения. В результате большая часть не имеющих российского гражданства, освободившись из мест лишения свободы, оседает на территории Российской Федерации, находясь практически в бесправном положении: без документов, без обустройства, без разрешений легально устроиться на работу и так далее. Для Оренбургской области, на территории которой расположено большое количество исправительных учреждений, проблема адаптации таких граждан, определения их статуса имеет большое значение.

Как должны выживать в России люди, которые не могут по разным причинам оформить свой правовой статус? Вопрос, по-видимому, риторический. Ни одна государственная служба не несет ответственности за их судьбу, даже не владеет информацией об их количестве.

Во время подготовки доклада к Уполномоченному поступило электронное обращение от гражданки Б. из г. Кумертау еще по одной проблеме: «Обращаюсь к Вам с просьбой о помощи в решении вопроса о снятии мне запрета на въезд в Россию, в связи с чем не могу оказать необходимую помощь в уходе за больной престарелой родной сестрой 82-х лет, у которой в России нет других родственников». Заявительница также женщина преклонного возраста, и, надо полагать, вряд ли представляет какую-то опасность для нашего государства.

Согласно штемпелю, почта г. Кумертау Республики Башкортостан приняла от Б. заявление в адрес УФМС России по Оренбургской области еще

Об этом наглядно свидетельствуют следующие обращения.

Гражданка П. родилась в 1977 году на Украине, в 1993 году вместе с родителями переехала на постоянное место жительства в Оренбургскую область, ей был выдан паспорт гражданина РФ в 2003 году в связи с заменой на новый образец. До выдачи паспорта она дважды получала паспорта СССР образца 1974 года, получала загранпаспорт. УФМС по Оренбургской области признало, что паспорт гражданина РФ выдан в нарушение установленного порядка, и изъяло его, ссылаясь на то, что П. получила его якобы незаконно.

Гражданка Б., которая также жаловалась на изъятие органами ФМС паспорта гражданина РФ, родилась в 1986 году на территории Казахской ССР. В связи со смертью родителей в 1993 году в 7-летнем возрасте переехала на постоянное место жительства в Оренбургскую область к сестре (опекун). Ей были выданы паспорта гражданина РФ в 2004 и 2006 годах по достижении 18-летнего и 20-летнего возраста соответственно. Прожила в п. Новоорский безвыездно, обучалась в школе, затем в профессиональном училище. По прошествии 20 лет её гражданство признано недействительным соответственно с изъятием документа и всеми последствиями.

Гражданка Ч., родившаяся в 1988 году в Кустанайской области Казахской ССР, в 6-летнем возрасте переехавшая с родителями на постоянное место жительства в г. Ясный, где проходил военную службу отец, училась, регистрировала брак, получала и меняла паспорта гражданки Российской Федерации. И как гром среди ясного неба: «паспорта гражданина РФ были выданы Вам в нарушение установленного законом порядка в связи с отсутствием доказательства принадлежности к гражданству РФ».

Надо представить себе отношение граждан к государственным органам. Данная проблема актуальна и имеет массовый характер. По Оренбургской области только за минувший, 2013 год выявлено 194 факта признания органами ФМС ранее выданных паспортов РФ приехавшим гражданам из стран СНГ недействительными.

С ноября 2012 года проблема тех, кто в течение длительного времени проживал на территории России, но гражданства Российской Федерации не имел, была решена на федеральном уровне (глава VIII.1 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»). Для тех, кому по закону положено урегулирование правового статуса, срок оформления документов составляет до шести месяцев.

Но обратившиеся граждане обоснованно задают вопрос: почему же они фактически в административном порядке лишаются гражданства? Позиция Уполномоченного остается неизменной: паспорт – это государственный документ, его выдавала паспортно-визовая служба МВД России, то есть уполномоченный государственный орган в лице конкретного должностного лица. Если он выдан незаконно, то вина его владельца должна быть доказана, как, впрочем, и вина должностного лица. До установления вины паспорт не должен изыматься, так как его изъятие равносильно ограничению в правах. Должен действовать принцип презумпции невиновности. Очевидно, что по-

ждан. С помощью пособия люди свободно могут разобраться, в какой орган необходимо обращаться по вопросам оформления прав на земельные участки. Любой желающий может ознакомиться со справочной информацией на официальном сайте Уполномоченного.

На территории Российской Федерации, включая и Оренбургскую область, остается актуальным вопрос о предоставлении многодетным семьям земельных участков. С 2012 года в регионе действует Закон «О бесплатном предоставлении на территории Оренбургской области земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей».

По сведениям на 10 октября 2013 года, в 2012 году в органы местного самоуправления обратились с заявлением о предоставлении земельного участка 5 697 семей, в 2013 году – 1 787. Из числа поставленных на учет получили участки в 2012 году – 1 938 семей, в 2013 году – 659. Лишь небольшая часть (всего 34,7%) семей стали обладателями бесплатной земли.

После внесения в 2011 году изменений в статью 30 Земельного кодекса Российской Федерации о том, что формирование земельных участков для жилищного строительства включает в себя постановку их на государственный кадастровый учет, а также наличие на них сетей инженерно-технического обеспечения (электро-, газо- и водоснабжение), данные полномочия для исполнения на местах были переданы органам местного самоуправления.

Основная проблема, которая в принципе была известна органам власти еще при принятии указанного закона, это отсутствие денежных средств в муниципальных бюджетах на формирование земельных участков, обеспечение их необходимой инфраструктурой, а также ограниченное количество земли на территориях городских округов.

Практика складывается следующим образом: в населенных пунктах отсутствуют свободные земельные участки, снабженные инженерными коммуникациями. В большинстве случаев потребность граждан в них может быть удовлетворена только за счет освоения окраинных земель. Соответственно, перед органами местного самоуправления стоит задача обеспечить эти земли объектами и сетями инженерной инфраструктуры, а денежных средств нет.

Из-за отсутствия необходимой инженерной базы на земельных участках, уже предоставленных многодетным семьям, их освоение происходит медленными темпами. Так, в 2013 году из числа предоставленных строительство ведется только на 13,7% участках.

Вместе с тем необходимо отметить, что есть муниципальные образования, которые полностью или почти полностью удовлетворили потребности многодетных семей на земельные участки. Примером могут служить Александровский, Асекеевский, Беляевский, Грачевский, Домбаровский, Кваркенский, Матвеевский, Светлинский, Северный и Ташлинский районы.

Однако очевидно, что большинство муниципалитетов, исходя из имеющихся у них финансовых возможностей, не могут осуществлять данную деятельность исключительно за счёт собственных средств.

В связи с этим целесообразно рассмотреть вопрос о внесении дополне-

06.12.2013, однако спустя месяц оно до адресата не дошло, и по истечении срока хранения 10.01.2014 возвращено отправителю.

Разбираясь с обращением, перед руководителем УФМС России по Оренбургской области Уполномоченный поставил следующие вопросы: что это – халатность сотрудников почты или нежелание сотрудников миграционной службы получать и рассматривать ценные письма от граждан? Из полученного ответа следовало, что миграционная служба обращение **Б.** не получила. По-видимому, сбой произошёл на почте. В связи с тем что почтальон, обслуживающий УФМС России по Оренбургской области, уволилась, виновных уже не найти. По существу обращения вопрос о сокращении срока запрета на въезд в Россию сокращен с 3 лет до 6 месяцев.

Приведенные выше примеры указывают, что административные процедуры, действующие в настоящее время, в том числе и в сфере применения такого важнейшего правового института, как гражданство, нельзя считать полностью соответствующими букве и духу Конституции Российской Федерации и закрепленным в ней основополагающим гуманитарным ценностям.

Уполномоченный полагает, что необходимо определить ясную политику по отношению к людям, волею судеб оказавшихся на территории России и, в частности, в Оренбуржье, разработать четкий алгоритм действий по их легализации либо депортации. Фактически они находятся под юрисдикцией Российской Федерации, и именно Российская Федерация несет ответственность за нарушения прав человека, гарантированных ст. 8 Европейской Конвенции «О защите прав человека и основных свобод», ст. 2 Протокола № 4 к Конвенции, ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Право на землевладение и землепользование

В 2013 году граждане обращались к Уполномоченному за оказанием консультативной помощи в вопросах оформления земельных участков, просили оказать содействие в спорах со смежными землепользователями. Количество поступивших обращений по данной тематике составило 42, или 3,3% (в 2012 году поступило 69 – 4,5%).

Из анализа вопросов, которые ставились в обращениях, следует вывод, что основной проблемой для граждан является незнание порядка оформления прав на имущество. Зачастую граждане, экономя денежные средства, не обращаются к специалистам (риэлторам, юридическим компаниям) для решения своего земельного вопроса и не понимают, что необходимо сделать в той или иной ситуации, хотя грамотный специалист мог бы решить возникшую проблему гораздо быстрее и выгоднее для гражданина.

С целью оказания поддержки гражданам в аппарате Уполномоченного было подготовлено справочное пособие, содержащее информацию о полномочиях органов государственной власти и местного самоуправления в сфере земельных и имущественных отношений по вопросам оформления прав гра-

ний в Закон Оренбургской области от 22.09.2011 № 413/90-V-ОЗ «О бесплатном предоставлении на территории Оренбургской области земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей» в части софинансирования мероприятий по формированию земельных участков из областного бюджета.

Кроме того, Уполномоченный считает необходимым расширить льготную категорию многодетных семей, где наряду с родными и (или) усыновленными детьми воспитываются и совместно проживают дети, находящиеся под опекой (попечительством), приемные дети.

Следует отметить, что в некоторых субъектах Российской Федерации в качестве членов многодетной семьи учитываются также пасынки и падчерицы в возрасте до 18 лет, проживающие совместно с гражданами¹. Такой опыт имеется, например, в Ростовской области, где перед подачей заявления о постановке на учет подопечные (опекаемые) дети должны воспитываться в семье не менее 3 лет². В Республике Татарстан опека или попечительство для реализации названного права должны быть оформлены либо бессрочно, либо до достижения подопечными возраста 18 лет³.

Право на труд и вознаграждение за труд

К Уполномоченному за содействием в восстановлении нарушенных трудовых прав обратилось 128 граждан, от которых поступило 77 обращений (в 2012 году – 95), или 6% от общего количества. По тематике основную часть составляли обращения по вопросам оформления и расторжения трудовых договоров, невыплаты заработной платы, неисполнения условий коллективного договора и других локальных актов и иные вопросы (получение справок, подтверждение стажа, трудоустройство).

К подобным обращениям Уполномоченный относился очень внимательно и предпринимал все возможные меры для защиты прав граждан. *К примеру, обращение гражданина С. об отказе ГБУ «Центр занятости населения г. Оренбурга» в признании его в качестве безработного и выплате пособия по безработице. Причина отказа – непредоставление справки о заработной плате за последние три месяца по последнему месту работы – ООО «УМР ОНХМ». Попытки найти работодателя и получить сведения о зарплате оказались безрезультатными в связи с тем, что по адресу местонахождения указанного общества расположены другие организации.*

¹ Решение Совета муниципального образования Володарский район Астраханской области от 27.09.2012 № 55 «Об утверждении Порядка бесплатного предоставления многодетным семьям (гражданам, имеющим трех и более детей) земельных участков, находящихся в муниципальной собственности МО Володарский район, а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена».

² Закон Ростовской области от 22.07.2003 № 19-ЗС (ред. от 20.09.2012) «О регулировании земельных отношений в Ростовской области».

³ Порядок принятия решений о предоставлении земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей, утвержденный Распоряжением Министерства земельных и имущественных отношений Республики Татарстан от 06.03.2012 № 566-р.

На запрос Уполномоченного межрайонной налоговой службой предоставлена выписка из единого государственного реестра юридических лиц, согласно которой ООО прекратило деятельность путем реорганизации в форме слияния, новое юридическое лицо в последующем также прошло процедуру реорганизации в г. Самаре. Получить сведения о правопреемнике не представилось возможным.

Несмотря на то что справка о среднем заработке за указанный период по последнему месту работы входит в перечень документов, предъявляемых в службу занятости гражданами в целях признания их безработными и назначения пособия по безработице (п. 1 ст. 30 Федерального закона «О занятости населения в Российской Федерации» (далее – Закон), основанием для отказа в признании гражданина безработным не является (ч. 3 ст. 3 Закона).

Тем самым отсутствие данной справки не препятствовало принятию С. на учет в качестве безработного. В целях досудебного урегулирования данной ситуации Уполномоченный просил министерство труда и занятости рассмотреть положительно данное обращение, но получил ответ с рекомендациями заявителю обратиться в суд со ссылкой на Закон и постановление Правительства Российской Федерации от 07.09.2012 № 891, в которых установлено, что наличие справки о заработке является необходимым условием для принятия решения о признании гражданина безработным.

Ошибочная позиция министерства уже подтверждена ранее состоявшимися судебными решениями. Так, решением Бузулукского районного суда Оренбургской области от 04.06.2013 удовлетворены иски прокурора Грачевского района в интересах гражданки А. к государственному бюджетному учреждению «Центр занятости населения Грачевского района» на отказ в признании А. в качестве безработной, решение Центра признано незаконным с обязательством назначения государственного пособия по безработице в порядке, установленном действующим законодательством, со дня обращения.

Несмотря на сложившуюся судебную практику по данному вопросу, нарушения прав граждан продолжают продолжаться. Уполномоченный считает, что зависимость от формальных условий нарушает права тех людей, которые добросовестно трудились в ликвидированных впоследствии организациях и по не зависящим от них обстоятельствам не имели возможности собрать необходимые документы. С учетом изложенного министерству труда и занятости рекомендовано учитывать сложившуюся судебную практику и не допускать в своей работе формальный подход при принятии решений об обеспечении права граждан на защиту от безработицы.

Достаточно часты ситуации, когда работник, не имея документального оформления трудовых отношений, не в состоянии отстоять свои законные права. На сегодня примерно 30% граждан работают без оформления трудовых отношений, не имея договора, трудовой книжки. Подобные нарушения наблюдаются в подавляющем большинстве в хозяйствующих субъектах ма-

лого и среднего предпринимательства – в торговле, строительстве, сфере оказания услуг, на транспорте.

Примером может служить обращение гражданки В. – работницы ГБУ СО «КЦСОН» в Оренбургском районе.

Постановлением Правительства Оренбургской области от 01.03.2013 № 146-п утвержден план мероприятий («дорожная карта»), направленный на повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения. В рамках «дорожной карты» проведены мероприятия по модернизации системы социального обслуживания и социальной поддержки, путем осуществления структурной перестройки в виде создания сети стационарных государственных межрайонных зональных учреждений, единой структуры комплексных центров социального обслуживания населения.

В связи с проведенными мероприятиями В., как и многие другие работники системы социального обслуживания, уволена в порядке перевода во вновь созданное учреждение. При этом работодателем не был подписан трудовой договор с работником, не определены существенные условия – сроки оплаты труда, размеры и составляющие заработной платы, что порождало неуверенность в завтрашнем дне.

Разбираясь по обращению, Уполномоченный запросил объяснение сложившейся ситуации в областном министерстве социального развития. Обращено внимание, что подобного рода нарушения могут иметь место не только в указанном учреждении, но и в других, вновь образованных.

Проведенная проверка подтвердила указанные в обращении факты, директор учреждения ГБУ СО «КЦСОН» в Оренбургском районе предупреждена о недопустимости нарушения трудовых прав работников. Заявительница, как и другие работники, ознакомлены со всеми локальными актами учреждения, в том числе с положениями об оплате труда, о материальном стимулировании, об использовании финансовых средств, полученных за счет предоставления платных услуг, и другими. Трудовой договор подписан, экземпляр вручен работникам. Получены также расчетные листки по заработной плате за отработанные периоды.

Помимо рассмотрения обращений граждан, в сфере соблюдения их трудовых прав продолжена практика тесного взаимодействия Уполномоченного с надзорными органами. В рамках семинаров-совещаний, проводимых Государственной инспекцией труда по Программе мероприятий по информированию работников и работодателей по вопросам соблюдения трудового законодательства, обсуждались такие проблемные вопросы, как начисление и выплаты районного коэффициента, аттестация рабочих мест, занятость и трудоустройство населения и другие.

Активизировалось взаимодействие с органами прокуратуры. К участию в заседаниях рабочей группы по вопросам соблюдения законодательства о труде под председательством заместителя прокурора области привлекался начальник отдела аппарата Уполномоченного. Заслушивались отчеты о работе прокуроров городов и районов, на территории которых складывалась наи-

более острая ситуация с выплатой заработной платы, изучалась практика прокурорского надзора за исполнением законодательства в части соблюдения прав граждан на оплату труда и пресечением фактов «конвертной» оплаты труда, целевым расходованием бюджетных средств, направленных на проведение мероприятий по снижению напряженности на рынке труда.

В рамках заключенного соглашения о сотрудничестве проводились совместные мероприятия с объединенной Федерацией профсоюзов области, в том числе пресс-конференции, прием граждан. Общими усилиями принимались меры к восстановлению нарушенных прав.

По информации Государственной инспекции труда, практически каждое шестое из выявленных нарушений норм трудового законодательства связано с оформлением и расторжением трудовых договоров. Типичными нарушениями продолжают оставаться незаключение трудовых договоров в письменной форме, изменение условий трудового договора с нарушением установленного порядка, незаконные увольнения работников по инициативе работодателя.

За защитой своих прав граждане обращались в суд. Согласно судебной статистике в районных (городских) судах Оренбургской области увеличилось количество дел, возникающих из трудовых отношений. Трудовые споры составляют 14,5 % от общего числа рассмотренных судами гражданских дел. Это иски об оплате труда, восстановлении на работе, возмещении причиненного ущерба и другие, возникающие из трудовых отношений. С вынесением решения рассмотрено 8 215 дел, из них с удовлетворением требований – 7 706, что составляет 93,8 %.

У мировых судей в целом наблюдается тенденция снижения количества рассмотренных дел по трудовым спорам на 28,4 %. Частично такое положение обусловлено подсудностью дел и связано со значительными размерами долгов по зарплате, подлежащих взысканию.

Зарплата «в конвертах»

По сведениям Роструда, каждое пятое нарушение трудового законодательства на предприятиях связано с нелегальной занятостью, включающей в себя выплату зарплаты «в конвертах», подмену трудовых отношений гражданско-правовыми.

Конечно, соблюдение требований законодательства при оформлении приема на работу зависит в большей степени от работодателя и ответственность за нарушения должен нести он. Однако работники должны понимать долю своей ответственности за согласие трудиться нелегально. К сожалению, зачастую источник дохода – главный критерий для работников. А то, что в дальнейшем они останутся без пенсии, их мало волнует. По опросам Национального агентства финансовых исследований, только 6% россиян надеются на пенсию в будущем, 30% не имеют представления, как сегодняшняя зарплата отразится на завтрашней пенсии. Следовательно, у них нет и стимула добиваться «белой» зарплаты.

Уполномоченный считает, что необходимо принимать решительные меры для легализации трудовых отношений. Возможно, в решении данной проблемы необходимо использовать данные налогового учета о финансовой деятельности хозяйствующего субъекта (наличие достаточной прибыли при отсутствии рабочей силы). Необходимо разработать эффективные формы и методы взаимодействия органов власти, надзорных органов и налоговой службы с целью выявления фактов выплаты заработной платы «в конвертах».

Уполномоченный поддерживает предложение Министра Роструда о создании в регионах межведомственных комиссий по легализации заработной платы, в которую необходимо включить представителей Государственной инспекции труда, Пенсионного фонда, прокуратуры, следственного комитета, налоговой службы.

По данным Оренбургстата, задолженность по заработной плате на 01.01.2014 составила 16,9 млн. руб., что в 1,2 раза меньше предыдущего года. Наибольшая задолженность отмечена на таких предприятиях, как МУП ЖКХ «Первомайский поселковый Совет» (Оренбургский район), ЗАО «Орский завод компрессоров», СХПК «Джарлинский» (Адамовский район), ОАО им. М. Горького (Переволоцкий район), ООО «Благодарное» (Ташлинский район). Долги по зарплате образуются по причине убыточности предприятий, отсутствия спроса на производимую ими продукцию, а также неприятия мер к их перепрофилированию и взысканию дебиторской задолженности.

Вместе с тем результаты проверок Государственной инспекции труда и органов прокуратуры показывают, что фактический долг перед работниками достигает более ста миллионов рублей.

В целях осуществления контроля за соблюдением трудовых прав работников организаций Оренбургской области, в том числе в части своевременной выплаты заработной платы, в городах и районах действуют межведомственные рабочие группы. В их состав входят представители центров занятости населения, правоохранительных органов, Государственной инспекции труда, администраций городов и районов области.

С учетом огромных долгов перед людьми необходимо принять меры по повышению результативности деятельности муниципального межведомственного органа, отвечающего за вопросы ликвидации задолженности по заработной плате, обеспечив надлежащее взаимодействие заинтересованных ведомств, практикуя выездные заседания в организации, допускающие задержки выплат.

Районный коэффициент

По-прежнему остается до конца не разрешенным вопрос начисления районного коэффициента в размере 15% для работников бюджетных учреждений. Во многих административных территориях Оренбургской области работникам образовательных, медицинских и социальных бюджетных учреждений 15-процентный коэффициент включается в сумму минимального

размера оплаты труда. В итоге компенсационная роль этой доплаты теряется, а работодатели таким способом экономят на низких зарплатах бюджетников.

Актуальность данной проблемы обусловлена прежде всего тем, что из-за неразрешенности вопроса по уплате коэффициента страдают самые низкооплачиваемые категории работников бюджетной сферы: обслуживающий персонал детских садов, уборщицы в школах, сторожа в больницах. Минимальный размер оплаты труда составляет 5 554 рубля, а подобная экономия на зарплате составляет около 800 рублей с работника.

Подобное положение вызывало справедливое недовольство и жалобы малообеспеченных граждан. Прокуратуре и профсоюзным правовым инспекторам приходилось подавать судебные иски в защиту работников, вносить представления руководителям организаций и возбуждать в отношении них административные производства.

Складывающаяся в регионе судебная практика подтверждала правильность позиции органов прокуратуры и профсоюзов. Судебные инстанции признают законными и обоснованными требования о взыскании в пользу работников недоплаченных им сумм «уральского» коэффициента.

Вместе с тем в вопросе о включении районного коэффициента в МРОТ у профсоюзов с Правительством области до сих пор нет единого подхода. Хотя попытки «поставить точку раз и навсегда» неоднократно предпринимались профсоюзными деятелями на заседаниях Оренбургской областной трехсторонней комиссии. Власть региона ссылается на разъяснение Верховного Суда Российской Федерации, которое поступило в адрес Губернатора Оренбургской области по его запросу. Суть разъяснения сводится к тому, что Оренбургская область не относится к районам Крайнего Севера и к местностям с особыми климатическими условиями.

Пробел в законодательстве вызывает затруднения в правоприменительной практике. В целях единообразного применения законодательства и устранения правовой неопределенности Уполномоченный поддержал обращение депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области к Председателю Правительства Российской Федерации об инициировании разработки и принятия нормативного правового акта, регулирующего порядок применения районного коэффициента для расчета заработной платы работников в местностях с неблагоприятными климатическими условиями, к какой относится Оренбуржье.

Занятость населения

В 2013 году на рынке труда Оренбургской области сохранялась стабильная ситуация. В органы труда и занятости населения за содействием в поиске подходящей работы обратилось более 57 тыс. человек, официальный статус безработного получили 27 тыс. человек.

Уровень официальной безработицы составил 1,21%. Самый высокий показатель отмечен в г. Сорочинске и Сорочинском районе, самый низкий – в г. Оренбурге.

Заслуживает положительной оценки то, что уделено особое внимание развитию кадрового потенциала, в том числе дефицитных рабочих профессий (токарь, слесарь, сварщик и др.) и специалистов, учитывая особенности работы и рисков экономики в условиях ВТО.

Областная трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений на очередном заседании в марте 2013 года рекомендовала руководителям предприятий практиковать заключение прямых договоров с учреждениями профобразования на обучение, организацию производственных практик учащихся, разработку и внедрение профессиональных стандартов, активнее проводить работу по созданию рабочих мест, привлекательных для инженерных и рабочих кадров.

Остается надеяться, что рекомендации будут услышаны и их реализация на деле поможет в разрешении проблемы с дефицитом профессий на рынке труда.

В 2013 году работа по обеспечению занятости населения проводилась в рамках областных целевых программ. Однако, согласно данным прокуратуры, министерством труда и занятости не был обеспечен контроль целевого использования центрами занятости населения бюджетных средств и выполнения условий предоставления субсидий на реализацию мероприятий программы по содействию занятости инвалидов. Установлены факты безосновательного выделения денежных средств работодателям, которые фактически рабочие места для социально незащищенных категорий граждан не создавали.

В целях всестороннего анализа ситуации с соблюдением прав и свобод граждан сотрудник аппарата Уполномоченного включен в состав координационного комитета содействия занятости населения региона. В рамках изучения проблемы реабилитации и адаптации лиц, освободившихся из мест лишения свободы, в план работы координационного комитета на 2014 год от Уполномоченного поступило предложение уделить внимание вопросу содействия занятости и проблемам трудоустройства вышеуказанной категории граждан.

Соблюдение прав граждан в трудовых правоотношениях требует повышения эффективности контроля за соблюдением законодательства со стороны работодателей. Контроль должен иметь упреждающий характер и распространяться на все стадии – от заключения трудового договора до вопросов погашения задолженностей. Особенно это актуально в отношении работодателей, ранее замеченных в нарушениях.

Поэтому, считает Уполномоченный, в целях своевременного выявления и пресечения нарушений трудовых прав граждан необходимо в первую очередь наладить конструктивное взаимодействие органов исполнительной власти и местного самоуправления, контролирующих и правоохранительных органов, профсоюзов.

Право на социальное обеспечение

Несмотря на то что 2013 год с экономической точки зрения был не самым простым, в области удалось сохранить социальную ориентированность бюджета, прежний уровень обеспечения государственной поддержкой инвалидов и пенсионеров, а по отдельным направлениям даже продвинуться, принять социально ориентированный бюджет следующего года, осуществить реорганизацию системы социальных служб. Не оставлены без внимания и иные формы социальной защиты.

В адрес Уполномоченного поступило 85 обращений по вопросам социального обеспечения, что составляет 6,7% от их общего числа. Преобладали вопросы о правильности начисления пенсии, об оказании материальной помощи, выплатах и компенсациях, социальном обслуживании.

Пенсионное обеспечение

Пенсионеры составляют самую многочисленную часть нашего общества и их численность ежегодно растет. За прошедший год пенсионеров в Оренбургской области стало на 6 132 человека больше, а всего их 596 854.

Средний размер пенсий с начала 2013 года увеличился на 9,5% и на 1 января 2014 года составил 9 127,48 руб., в том числе:

трудовые пенсии по старости – на 9,3%;

трудовые пенсии по инвалидности – на 9,7%;

трудовые пенсии по случаю потери кормильца – на 10,6%;

социальные пенсии – на 8,7%.

Величина прожиточного минимума для пенсионеров за III квартал 2013 года установлена в размере 5 144 рубля. По состоянию на 1 октября 2013 года число пенсионеров, получающих пенсию ниже величины прожиточного минимума (без учета федеральной социальной доплаты к пенсии), в целом по области составило 79 288 человек. Таких «низкооплачиваемых» пенсионеров за год стало на 6,5 % больше.

Органами Пенсионного фонда Российской Федерации по Оренбургской области осуществляется выплата федеральной социальной доплаты к пенсии неработающим пенсионерам до величины прожиточного минимума пенсионера в размере, установленном Законодательным Собранием области, – 6 071 руб. Почти 12% пенсионеров являются получателями данной доплаты.

Продолжили поступать в адрес Уполномоченного жалобы о нарушениях пенсионных прав граждан из-за отсутствия архивных данных о стаже и заработке в результате непередачи отчетности предприятиями. Данная проблема поднималась Уполномоченным в докладе за прошлый год. Нарушение обязанности по передаче в архив документов по личному составу ликвидируемых предприятий неизбежно влечет за собой в последующем назначение бывшим работникам таких предприятий минимального размера пенсии.

Одной из причин данной ситуации является низкий размер штрафных

санкций за данный вид правонарушения. Штраф в размере 300 рублей позволяет сделать вывод об отсутствии фактической ответственности, поскольку суммы, необходимые для формирования и передачи в архив документов, несопоставимо выше, чем установленный штраф.

Для устранения данного несоответствия Уполномоченным разработан и внесен в областное Законодательное Собрание проект федерального закона, предусматривающий серьезную административную ответственность за неисполнение ликвидационной комиссией (ликвидатором) или конкурсным управляющим обязанности по передаче в соответствующий архив документов ликвидируемой организации, в том числе организации, ликвидируемой в результате банкротства. Законопроект прошел согласование с заинтересованными организациями и получил одобрение профильного комитета.

Пенсионным правам посвящалась каждая третья из «социальных» жалоб к Уполномоченному. В основном в этих обращениях затрагивались вопросы назначения и оформления пенсий.

Ситуация, в которую попала гражданка Д., достаточно распространена: предпенсионный возраст, отсутствие возможности трудоустроиться. Вместе с тем Федеральным законом «О занятости населения в Российской Федерации» предусмотрен выход из такой ситуации: при отсутствии возможности для трудоустройства центр занятости вправе назначить пенсию безработным гражданам, уволенным в связи с ликвидацией организации либо прекращением деятельности индивидуальным предпринимателем, сокращением численности или штата работников организации, индивидуального предпринимателя, до наступления пенсионного возраста.

Жалоба Д. направлена в областное министерство труда и занятости населения для изыскания возможности положительного разрешения вопроса о досрочной пенсии. В результате досрочная пенсия гражданке была назначена.

За содействием в ускорении оформления пенсии по старости в связи с трудной жизненной ситуацией обратился Ш. В мае заявитель подал документы в отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Оренбургской области, но не подтвердил периоды работы, и оформление пенсии затягивалось.

Уполномоченным направлено ходатайство в адрес управляющего отделением Пенсионного фонда Российской Федерации по Оренбургской области с просьбой разрешения сложившейся ситуации. Рассмотрев обращение Уполномоченного, Пенсионный фонд изыскал возможность: гражданину на первое время начислена минимальная пенсия. Одновременно в целях оказания содействия в подтверждении периодов работ Пенсионным фондом направлены соответствующие запросы. Первая пенсия заявителем была получена менее чем через месяц со дня его обращения.

Меры социальной поддержки

Объем средств на осуществление социальной поддержки и социального обслуживания населения постоянно растет. В 2013 году финансирование со-

ставило 11,2 млрд. руб., что выше уровня 2012 года на 20%. Различные социальные выплаты (ежемесячные и единовременные денежные выплаты, компенсации, субсидии, материальная помощь и т. д.) получает примерно каждый третий житель области.

Уполномоченный уделял особое внимание социально уязвимым категориям граждан, оказавшихся в тяжелой жизненной ситуации вследствие пожара, разрушения жилья и тому подобного. Самостоятельно им не всегда удавалось решить свои проблемы.

Уполномоченный отмечает плодотворное сотрудничество с областным министерством социального развития и главами муниципалитетов, которые всегда готовы оказать реальную помощь жителям нашего региона, попавшим в трудную жизненную ситуацию.

Так, мнение Уполномоченного и результаты проведенной им проверки сыграли существенную роль в восстановлении прав гражданки Ф. – матери четверых малолетних детей, семья которой проживала в с. Марьевка в доме, грозящем обрушением.

Жалоба Ф. поступила еще в середине 2012 года. Проверкой установлено, что семья находилась в тяжелом материальном положении. Один из детей – инвалид, глава семейства тоже инвалид I группы по зрению. Дом, в котором проживала семья, непригоден для проживания, поскольку его несущие конструкции не обеспечивали необходимую устойчивость и имелась опасность обрушения. В удовлетворении ходатайств главы Сакмарского района о внеочередном предоставлении многодетной семье социальной выплаты в 2012 году дважды отказывалось. Вероятности в дальнейшем положительном разрешении вопроса не было.

После того как специалисты аппарата Уполномоченного осуществили выезд на место и убедились в сложности ситуации, Уполномоченный обратился к председателю межведомственной комиссии с мотивированным письмом о включении семьи в состав получателей выплаты на 2013 год. Заявительнице оказана помощь в сборе всех требуемых для получения социальной выплаты документов, в том числе о заболеваниях членов семьи и о состоянии дома. К заседанию комиссии изготовлен фотоматериал, который наглядно продемонстрировал, в каких опасных условиях живет семья из шести человек.

На первом же в 2013 году заседании комиссии под председательством министра социального развития было принято единогласное решение о выделении многодетной семье Ф. социальной выплаты для приобретения или строительства жилья.

Ситуация, при которой в результате непредвиденных обстоятельств внезапно повреждается жилье, тяжела для любого человека. Если же этот человек относится к социально незащищенной категории, такую проблему невозможно решить без социальной помощи со стороны государства.

На личный прием к Уполномоченному обратилась мать-одиночка С., проживающая в п. Приуральский Оренбургского района. Ее семья попала в беду – случился пожар в доме, огнем повреждена кровля, потолочные пере-

крытия на площади 140 кв. м, уничтожены личные вещи. Проживание в доме стало невозможным. Заявительница одна воспитывала пятилетнюю дочь, работала медицинской сестрой в больнице, денежных средств на ремонт у нее не было.

Уполномоченным направлены письма Губернатору области, главе района, министру социального развития с просьбой об оказании мер социальной поддержки пострадавшей от пожара семье. В результате материальная помощь была оказана сразу из нескольких источников: министерством социального развития Оренбургской области, МО Оренбургский район, МО Приуральский сельсовет, СПК «Приуральский», ГАУЗ «ООКБ № 2», УСЗН Оренбургского района, а также жителями с. Беленовка и п. Приуральский. Когда необходимая сумма была собрана, был произведен ремонт дома.

В отдельных случаях нарушение прав получателей социальных выплат допускалось по причине упущений в работе социальных служб муниципалитетов. Об этом свидетельствуют обращения граждан. По электронной почте к Уполномоченному обратилась **З.** из города Медногорска. В своей жалобе заявительница указала, что ее сестре – инвалиду детства, в одиночку воспитывающей трех детей, не предоставляется социальная льгота в виде субсидии на оплату ЖКХ. По просьбе Уполномоченного министром социального развития области приняты необходимые меры и инвалиду назначена субсидия.

В Оренбургской области ведется значительная работа по содействию в решении бытовых проблем ветеранам Великой Отечественной войны и членам семей погибших (умерших) участников и инвалидов Великой Отечественной войны. По информации министерства социального развития области, 1 221 ветеран ВОВ нуждается в ремонте жилья, из них в 2013 году 248 ветеранам оказана помощь на ремонт и благоустройство жилья на сумму 7,6 млн. руб.

Обращались люди данной, без преувеличения приоритетной категории граждан и к Уполномоченному. Примером может послужить жалоба по вопросу выделения материальной помощи на ремонт жилья от гражданки **В.** – ветерана ВОВ, проживающей в с. Преображенка Бузулукского района. Просьба Уполномоченного об оказании помощи незамедлительно была услышана министром социального развития области, и ветерану выделена материальная помощь в размере 20 тыс. руб. на проведение ремонта дома.

Аналогично разрешилось и обращение ветерана ВОВ, проживающего в с. Никитине Саракташского района. Ему оказана материальная помощь в размере 10 тыс. руб. на проведение ремонта.

Оказывалась материальная поддержка и тем гражданам, которые столкнулись с проблемами оформления своего статуса или своих прав на социальную поддержку. На практике различные бюрократические процедуры нередко затягиваются в силу различных причин. Гражданин попадает в ситуацию, когда у него отсутствуют средства на жизнь.

Гражданка **Х.** сообщила, что из-за затягивания оформления опекуна

над совершеннолетней дочерью-инвалидом более трех месяцев не выплачивалась пенсия. Дочь заявительницы недееспособна, получала пенсию по инвалидности до достижения 18 лет. После совершеннолетия дочери, пока оформлялась опека, пенсия не начислялась. Выход из данной ситуации виделся в социальной помощи семье в виде материальной поддержки в размере 10 тыс. руб. до разрешения вопроса об оформлении опекуна.

Социальная поддержка незащищенным категориям граждан, в том числе в виде предоставления материальной помощи, конечно же, прямо зависит от уровня финансирования данного направления государственной политики. Денег на решение проблем всех граждан в бюджете не хватит. Остается единственный выход – индивидуально подходить к рассмотрению каждого обращения. Именно такой подход использовался Уполномоченным при рассмотрении поступающих жалоб данной тематики.

Социальное обслуживание

Качество жизни пожилых людей призваны повысить различные формы жизнеустройства – социальное обслуживание на дому социальным работником, услуга сиделки, стационарное проживание в домах-интернатах.

Наиболее широко нестационарное социальное обслуживание представлено в виде социального обслуживания на дому. Продолжая проживать в привычных домашних условиях, граждане пожилого возраста и инвалиды получают необходимые социальные услуги в надомных условиях.

Безусловно, предоставление надомного социального обслуживания необходимо. Очень многие пожилые граждане не имеют семьи, близких людей, в силу инвалидности или слабого здоровья испытывают большие затруднения в самостоятельном обслуживании и решении бытовых проблем. В регионе проводится значительная работа в данном направлении. Однако нельзя не упомянуть о том, что стоимость этих услуг далеко не маленькая.

С начала 2013 года министерство социального развития по решению Правительства области проводит реформу социальной защиты населения. Суть реформы заключается в прекращении полномочий органов социальной защиты муниципальных образований. Соответствующие полномочия переданы на уровень государственной власти Оренбургской области. Создается государственная структура социальной поддержки населения области, подчиненная министерству.

В данной связи может возникнуть проблема увеличения нагрузки на одного социального работника по обслуживанию пожилых граждан. Здесь важно не допустить ухудшения социальной поддержки населения.

Жалобы, посвященные вопросам социального обслуживания, регулярно поступают к Уполномоченному. Зачастую в интересах социально незащищенных граждан обращается не сам человек, а те, кто оказался рядом и равнодушен к его проблеме.

В защиту инвалида В. к Уполномоченному обратился заведующий диспансерным отделением ГБУЗ «ООКНД» по вопросу приостановления исполнительного производства о выселении инвалида из квартиры. Инвалид

I группы проживал у сожительницы, самостоятельно себя не обслуживал, не передвигался, жилплощади и родственников не имел. Выселялся по решению Центрального суда г. Оренбурга без предоставления жилой площади.

Несмотря на то что вопрос с судебными приставами о приостановлении производства о выселении был разрешен, судебный пристав – исполнитель сам просил о содействии в решении вопроса о месте пребывания и проживания инвалида.

После вмешательства Уполномоченного министерством социального развития Оренбургской области для В. оформлена путевка в стационарное учреждение социального обслуживания – дом-интернат.

Тенденция старения населения, складывающаяся в Оренбургской области в течение последнего десятилетия, привела к росту численности людей с тяжелыми психическими заболеваниями, которые часто не в состоянии самостоятельно поддерживать достойный уровень жизни. Обусловлена высокая потребность в социальном обслуживании.

Отдельное внимание Уполномоченного посвящалось деятельности стационарных учреждений, направленной на создание для граждан пожилого возраста и инвалидов условий, соответствующих их возрасту и состоянию здоровья, осуществление лечебно-оздоровительных и профилактических мероприятий, организацию досуга, проведение культурно-массовых мероприятий для таких граждан, что в совокупности должно способствовать восстановлению личностного и социального статуса гражданина.

В соответствии с Дорожной картой «Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения Оренбургской области (2013–2018 годы)» продолжается работа по модернизации системы социальной защиты населения, направленная в том числе на укрепление материально-технической базы учреждений социального обслуживания населения, ликвидацию очередности в психоневрологические дома-интернаты и развитие стационарозамещающих технологий социального обслуживания с преимущественной ориентацией на предоставление социальных услуг на дому.

На сегодняшний день в области функционируют 25 государственных стационарных учреждения социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов на 3 595 мест, в том числе:

- 1 геронтологический центр «Долголетие» на 450 мест;
- 2 дома-интерната общего типа на 610 мест;
- 1 специальный дом-интернат на 205 мест;
- 1 детский дом-интернат на 450 мест;
- 4 психоневрологических интерната на 1 350 мест;
- 3 реабилитационных центра для инвалидов на 250 мест;

13 отделений стационарного социального обслуживания для граждан пожилого возраста и инвалидов комплексных центров социального обслуживания населения на 280 мест.

По информации министерства социального развития области, очередность в дома-интернаты общего типа отсутствует. Однако вследствие

100-процентной наполняемости психоневрологических интернатов сохраняется очередность граждан, остро нуждающихся в направлении в данные учреждения, – 205 человек.

В целях решения указанной проблемы в рамках государственной программы «Социальная поддержка граждан Оренбургской области» на 2014–2020 годы предусмотрено строительство и расширение новых учреждений, а также реконструкция существующих.

Уполномоченный и специалисты его аппарата регулярно посещали учреждения социального обслуживания, чтобы на месте изучить, как организована их работа и все ли возможное делается для соблюдения прав проживающих там граждан.

Совместно с представителями министерства социального развития проверены ГБУ СО «Бузулукский дом-интернат для престарелых и инвалидов» и ГБУ СО «Геронтологический центр «Долголетие», предназначенные для постоянного проживания престарелых граждан и инвалидов I–II группы, нуждающихся в уходе, бытовом и медико-социальном обслуживании, реабилитационных услугах.

Проверкой ГБУ СО «Бузулукский дом-интернат для престарелых и инвалидов» установлено, что интернат основан более 40 лет назад и представлен жилым 3-этажным зданием, в котором находятся комнаты для проживающих, пищеблок со столовой, медицинские и служебные кабинеты. Территория центра огорожена, благоустроена, имеются беседки, скамейки. В доме-интернате проживают немобильных 150 человек, из них 33 – пользуются инвалидными колясками.

По результатам проверки выявлены следующие нарушения:

1) не осуществляются меры по соблюдению норм размещения проживающих (в жилых комнатах на одного проживающего приходится менее 6 кв. м);

2) нуждаются в ремонте жилые комнаты, ванны и туалетные комнаты, пандусы;

3) мебель нуждается в обновлении;

4) необходима замена части медицинского оборудования;

5) учреждение не имеет специализированного транспорта для перевозки инвалидов-колясочников и немобильных категорий граждан;

6) в отделении ПНОР отсутствуют информационные стенды о правах недееспособных граждан, возможностях их реализации, адреса, куда можно обратиться за помощью в случае нарушения конституционных прав;

7) при личных опросах недееспособных пациентов выяснилось, что проживающим не доводится информация о сумме личных денежных средств, находящихся на их счетах;

8) расходование личных денежных средств недееспособных проживающих осуществляется на основании заседания ежемесячной комиссии по расходованию личных денежных средств недееспособных проживающих, что недостаточно для полного обеспечения необходимыми товарами и услугами недееспособных граждан. Заседание комиссии при необходимости можно

проводить несколько раз в месяц;

9) в личных делах недееспособных проживающих отсутствуют разрешения органов опеки и попечительства на помещение в учреждения стационарного социального обслуживания;

10) в учреждении низкая укомплектованность медицинскими работниками.

Проверкой ГБУ СО «Геронтологический центр «Долголетие» установлены такие же нарушения, а кроме этого:

1) в туалетных комнатах не соблюдаются принципы приватности (между унитазами нет даже перегородок, не оборудованы специальными поручнями для ослабленных проживающих);

2) у проживающей К. инвалидная коляска в нерабочем состоянии, у Б. инвалидная коляска не менялась 8 лет и находится в неудовлетворительном состоянии;

3) в беседе проживающие жаловались на однообразное меню;

4) отсутствует официальный сайт учреждения с информацией о деятельности центра.

Поступали и жалобы от жильцов проверенных учреждений. *Инвалид второй группы Х. был не согласен с переводом его из «Долголетия» в другое учреждение. Он полагает, что объявленное ему нарушение правил проживания связано с личной неприязнью со стороны директора центра.*

По предложению сотрудника аппарата Уполномоченного проведена совместная с руководством центра беседа с заявителем на предмет целесообразности его перевода в другое учреждение. В соответствии с актом комиссии, администрацией ГБУ СО «ГЦ «Долголетие» принято решение о дальнейшем проживании инвалида в данном учреждении.

Соблюдение прав лиц, нуждающихся в социальном обслуживании, является одним из приоритетных направлений работы Уполномоченного. Работа в данном направлении продолжается и будет активизирована.

Государственная поддержка инвалидов

Оренбургская область по уровню первичной инвалидности взрослого населения по 10 классам болезней вошла в число 15 субъектов Российской Федерации с наиболее неблагоприятной ситуацией по данному показателю.

Объем бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию программных мероприятий областной целевой программы «Доступная среда», на 2013 год составил всего 49,3 млн. руб. Средства освоены на 99,7%.

Программа носит межведомственный характер и предусматривает комплекс мероприятий по формированию доступной среды в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения, повышению доступности и качества реабилитационных услуг, совершенствованию нормативно-правой и организационной основы создания доступной среды, информационно-методические и общественно-просветительские мероприятия.

В соответствии с нормами действующего законодательства обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации (далее – ТСР), вошедшими в федеральный перечень реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду, относится к полномочиям органов социального страхования – ГУ «Оренбургское региональное отделение фонда социального страхования Российской Федерации» (далее – ФСС). ФСС осуществляет финансовое обеспечение оплаты стоимости технических средств реабилитации, вошедших в федеральный перечень, за счет средств федерального бюджета. По информации ФСС, на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации и протезно-ортопедическими изделиями в 2013 году из федерального бюджета выделено 323,1 млн. руб., в том числе 120,8 млн. руб. – в декабре 2013 года. Исполнение составило 313,3 млн. руб. (97 %).

На приобретение ТСР, входящих в региональный перечень, из областного бюджета выделены ассигнования в размере 4,3 млн. руб., на которые приобретено более 700 единиц, из них 19 дорогостоящих. В полном объеме обеспечены ТСР вставшие в очередь в 2012 году и за 9 месяцев 2013 года. Инвалиды, подавшие заявления на обеспечение ТСР в IV квартале 2013 года, получают их после проведения конкурсных процедур.

В регионе ведется планомерная работа по формированию условий для беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социальной инфраструктуры и пользования всеми видами услуг, транспорта, средствами связи и информации.

В целях повышения социальной защищенности лиц с ограниченными возможностями в 2013 году осуществлялась следующая работа в сфере реабилитации инвалидов, формирования доступной для них среды жизнедеятельности:

принято постановление Правительства Оренбургской области от 10.07.2013 № 594-п «О дополнительных мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих на территории Оренбургской области», которым утвержден региональный перечень технических средств реабилитации, предоставляемых инвалидам, порядок и условия реализации дополнительных мер социальной поддержки;

принято постановление Правительства Оренбургской области от 10.06.2013 № 454-п «Об обучении инвалидов, одного из взрослых членов семьи (опекунов) детей-инвалидов вождению транспортного средства категории «В», которым установлено право на бесплатное обучение вождению транспортного средства категории «В» инвалидов, одного из взрослых членов семьи (опекунов) детей-инвалидов, постоянно проживающих на территории Оренбургской области;

осуществлялась реализация мероприятий областной целевой программы «Доступная среда» на 2013–2015 годы, в ходе которой удалось обеспечить индивидуальными средствами реабилитации более тысячи человек, оказать адресную социальную помощь 60 инвалидам, предоставить реабилитационные услуги порядка 500 инвалидам и детям-инвалидам, обучить сурдопере-

воду 5 специалистов государственных учреждений социального обслуживания населения области, организовать проведение ежегодных областных фестивалей творчества инвалидов «Слепой музыкант» и «Вместе мы сможем больше!».

Также в рамках указанной программы проводились мероприятия по паспортизации объектов социальной инфраструктуры, формированию перечня объектов, на которых необходимо создание условий доступности, и перечня объектов, отвечающих требованиям доступности, формированию карты доступности Оренбургской области.

В целях обеспечения доступности транспортных услуг на территории области действуют 42 отделения социальной помощи на мобильной основе государственных комплексных центров социального обслуживания населения. Оказано транспортных услуг более 14 000 маломобильным гражданам пожилого возраста и инвалидам. Для перевозки имеется специализированный транспорт, оборудованный подъемником.

Отрадно отметить, что новые дома и объекты социальной инфраструктуры, сданные в эксплуатацию, в основном соответствуют требованиям СНиП, они оборудованы современными пандусами с поручнями, широкими лифтовыми кабинами, а отдельные из них – специальными подъемными устройствами для маломобильной категории населения.

Вместе с тем, по информации минсоцразвития, не во всех муниципалитетах выполняются мероприятия по созданию безбарьерного доступа. Например, до сих пор не исполнено судебное решение администрацией г. Оренбурга и не обустроен пандус в подъезде дома по адресу: ул. М. Горького, д. 46, где проживает инвалид-колясочник.

Министерством в 2013 году организовано анкетирование инвалидов, результаты которого показали, что большинство респондентов (70,6%) считают, что права инвалидов, предусмотренные в рамках действующего законодательства и Конвенции ООН о правах инвалидов, соблюдаются.

Доступность для инвалидов различных структур общества и окружающей среды является одной из важнейших предпосылок, условий обеспечения их прав и свобод. Несмотря на проводимую в Оренбургской области работу, имеется множество проблем обеспечения доступности для инвалидов среды жизнедеятельности, которые необходимо решать комплексно.

Отдельного внимания заслуживает информация, представленная Оренбургской областной организацией Всероссийского общества инвалидов (далее – ВОИ).

Проблемы, озвученные ВОИ, в основном перекликаются с указанными в предыдущем ежегодном докладе Уполномоченного. Большинство из них решаются медленно. Существенный результат пока не достигнут. Это, в первую очередь, проблемы образования и трудоустройства инвалидов, выделение инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, жилья, медицинская помощь. Причина все та же – недостаток финансирования.

Однако к существующим застарелым проблемам добавились новые.

Решение комплексной социальной проблемы поддержки инвалидов за-

висит не только от финансирования. Большую роль в обществе играют идеология и межличностные отношения, позволяющие обеспечить социализацию нуждающихся категорий граждан в обществе. Такой процесс возможен при активной поддержке со стороны учебных заведений всех типов, местных органов власти и средств массовой информации.

В информации, представленной руководителями местных организаций ВОИ, отмечено несколько жалоб инвалидов на действия (или бездействие) заинтересованных учреждений. Так, в г. Бузулуке инвалид Т. более года не могла получить прогулочную коляску, а получив ее в текущем году, очень расстроилась, так как коляска оказалась не ее размера. Теперь вновь в ожидании коляски.

Многие инвалиды жаловались на общую для всех инвалидов-колясочников проблему: качество колясок, которые не выдерживают даже половины срока эксплуатации. Высказываются замечания, что прогулочные коляски Уфимского завода не пригодны для инвалидов, ведущих активный образ жизни.

Поступали в местные организации ВОИ и жалобы на отсутствие пандусов или подъемников. В ходе обследования выявлено, что в городах области примерно половина жилого фонда и объектов социальной инфраструктуры, в том числе магазины, аптеки, больницы, поликлиники, старой постройки, поэтому руководители и частные предприниматели стараются делать в них примитивные пандусы и кнопки вызова, за которыми нет должного ухода. Инвалиды также отмечают, что в здания невозможно попасть, потому что коляски не проходят в двери.

В некоторых муниципальных образованиях ситуация кардинально не меняется из года в год. Например, руководители автовокзала Соль-Илецка, несмотря на замечания, полученные еще в 2011 году, до сих пор очень удивляются, что их здание вообще должно быть чем-то оборудовано. Высокие ступеньки, узкая дверь – все это большая преграда для маломобильных инвалидов. Аналогичная ситуация и на железнодорожном вокзале города. Недоступны для инвалидов авто- и ж/д вокзалы в г. Бугуруслане.

В больших городах, в том числе Орске и Новотроицке, пандусов либо нет, либо они имеют большой угол подъема, сделаны узкими, без поручней и колясочники ими пользоваться фактически не могут.

В ноябре прошлого года прошел экспертный совет по вопросам прав и свобод человека при Уполномоченном по правам человека в Оренбургской области, посвященный ходу реализации областной целевой программы «Доступная среда» в 2013 году.

На заседании совета с участием представителей заинтересованных ведомств обсуждены первые итоги, сделан вывод, что в течение года социально значимые объекты в ряде муниципальных образований области стали более доступны для маломобильной категории населения, но сохраняется еще значительный объем работы по приспособлению объектов для людей с ограниченными физическими возможностями.

Таким образом, несмотря на принимаемые меры, сопровождающиеся значительными и ежегодно возрастающими объемами финансирования из бюджетов всех уровней, остается нерешенной важнейшая социальная задача – создание равных возможностей для инвалидов во всех сферах жизни общества путем обеспечения доступности физического, социального, экономического и культурного окружения, здравоохранения и образования, информации и связи.

Для изменения ситуации Уполномоченный считает необходимым изложить в докладе рекомендации главам администраций муниципальных образований области.

Жилищные права. Жилищно-коммунальное обслуживание

Жилье – одно из наиболее значимых социальных благ, о чем свидетельствует востребованность всех принимаемых государством мер, направленных на улучшение жилищных условий. Эта социальная мера, конечно же, является наиболее важной для любого человека, одновременно – дорогостоящая и трудно обеспечиваемая государством.

В Оренбургской области на решение жилищных проблем направлены серьезные усилия со стороны органов государственной власти и муниципалитетов. По темпу ввода в действие жилых домов в 2013 году область заняла шестое место среди субъектов Приволжского федерального округа.

За 2013 год в регионе построено 787,4 тыс. кв. м жилья, что на несколько процентных пунктов больше, чем планировалось, и почти на 12 % выше уровня предыдущего года. Это максимальный показатель за последние двадцать лет, больше было построено только в 1990 году. Наибольший объем ввода жилья приходился на областной центр, на втором месте по объему жилищного строительства – Оренбургский район. Отрадно, что в общем объеме введенного жилья половина построена в сельской местности, что почти на треть выше уровня 2012 года.

На реализацию приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» из областного бюджета израсходовано средств на 18,7% больше уровня предыдущего года. Силы и средства, направляемые на решение жилищных проблем граждан, конечно же, значительны, но очевидно, что принимаемые меры пока еще не привели к желаемому результату – потребность граждан в улучшении жилищных условий остается высокой.

Подтверждением тому являются обращения оренбуржцев в адрес Уполномоченного. Жилищным проблемам было посвящено 184 обращения, из которых 76 обусловлены отказами в предоставлении жилья, 29 посвящены проблемам переселения из аварийного жилья и 79 связаны с эксплуатацией жилищного фонда, качеством услуг ЖКХ.

По-прежнему наиболее значимым направлением решения жилищных

проблем населения области остается предоставление государством жилья или финансовой поддержки отдельным незащищенным категориям граждан. Плановые показатели по предоставлению жилья отдельным категориям граждан в основном выполнены, по некоторым категориям – перевыполнены. Например, планировалось обеспечить жильем 650 **детей-сирот**, а выделено средств на обеспечение 700 человек, из которых 521 на сегодняшний день жилью уже получили.

Сохранилась проблема своевременности освоения муниципалитетами средств, выделяемых на обеспечение сирот жильем. В предыдущих ежегодных докладах и в специальном докладе данная проблема Уполномоченным поднималась. Но она так и не решена, а лишь усугубилась – в отдельных муниципалитетах ни один человек не обеспечен жильем, выделенные средства не освоены. Это города Бугуруслан и Сорочинск, Абдулинский, Александровский, Бузулукский, Грачевский, Кваркенский, Светлинский, Сорочинский, Тоцкий, Шарлыкский районы. Лишь благодаря тому, что ряд муниципалитетов выполнили и перевыполнили плановые показатели, итоговая цифра освоения средств по области составила около 85%, что лишь на 3% ниже уровня предыдущего года. Такая значительная разница в показателях по отдельным муниципалитетам позволяет сделать вывод о неэффективности муниципального управления в тех городах и районах, где субвенции не осваиваются.

Какими бы ни были цифры официальной статистики, они не учитывают судьбы отдельных людей, которые пытаются реализовать принадлежащее им право на жилое помещение.

Например, по категории **«участники ВОВ»** показатели предоставления жилья и в предыдущем году, и в отчетном были оптимистичными. По информации министерства социального развития, все ветераны Великой Отечественной войны, вставшие на жилищный учет до даты введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации, жильем обеспечены полностью, вставшие позднее этой даты обеспечиваются с опережающей динамикой. Не обеспеченными жильем остаются лишь 220 ветеранов, а это не так много, учитывая, что за 2013 год на жилищный учет встало 304 человека.

Однако не каждый отдавший долг Родине ветеран находит понимание органов власти при реализации своего права на жилье. *Ярким примером является жалоба К., который в 1969 году участвовал в боевых действиях на острове Даманский. Из приложенных к жалобе документов следовало, что ветеран проживает в общежитии, признан нуждающимся в жилье и встал на жилищный учет в п. Тюльган до 01.03.2005. Однако в 2009 году министерством строительства, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства Оренбургской области ему отказано в предоставлении социальной выплаты на приобретение жилья как участнику Великой Отечественной войны. Мотивом отказа стал вывод министерства о том, что К. не воевал в 1941–1945 годах, поскольку родился только в 1949 году. При этом заявителю сообщено, что он имеет право на социальную выплату на приобретение жилья как ветеран боевых действий, исходя из общей площади жилья 18 кв. м*

на человека.

Далее началось «хождение по мукам»: вывод министерства был многократно переписан в многочисленных ответах органов и должностных лиц федерального, областного и муниципального уровней.

По мнению Уполномоченного, отказ основан на ошибочной трактовке законодательства без учета сложившейся судебной практики. Согласно приложению к Федеральному закону «О ветеранах» на лиц, принимавших участие в боевых действиях в районе острова Даманский, распространяется действие статьей 2 и 4 указанного Федерального закона. То есть, **К.** по закону приравнен к участнику Великой Отечественной войны и имеет право на тот же объем социальной поддержки. Данную позицию четко обозначил Верховный Суд Российской Федерации в своем определении от 10 августа 2012 года № 11-КГ12-14.

Сделав вывод о том, что права ветерана нарушены, Уполномоченный направил в министерство социального развития области ходатайство в защиту его интересов, однако получил отказ, причем с теми же аргументами, что и в предыдущих ответах заявителю.

Не оставалось другого способа помочь человеку как обратиться в суд. Специалистами аппарата подготовлен проект иска и необходимый пакет документов. Уполномоченный выступил в судебном процессе третьим лицом и внес в суд свое заключение о поддержке исковых требований ветерана. Суд учел аргументы заключения и удовлетворил исковое заявление, поставив в многолетнем споре точку. За ветераном признано право на меру социальной поддержки в виде обеспечения жилым 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. Решение суда еще не вступило в законную силу, оно обжаловано от-ветчиком.

Такую ситуацию, при которой орган власти тратит свои усилия лишь на поиск способов отказа заявителю, нельзя назвать справедливой. В результате именно суду приходится разбираться в ошибочном применении чиновниками норм законодательства. К сожалению, суд не сможет помочь каждому, поскольку не все граждане смогут найти в себе силы и возможности спорить с государством.

Таким образом, трудности в решении проблемы обеспечения жильем отдельных категорий граждан, с одной стороны, обусловлены объективными причинами: значительное количество нуждающихся, нехватка финансирования, а с другой стороны, решению проблемы препятствует субъективизм – формальное и равнодушное отношение чиновников к претендентам на социальное жилье.

Как и в прошлом году, к Уполномоченному поступали обращения об оказании содействия после отказа в постановке на жилищный учет. Гражданка **М.**, проживающая в с. Нововасильевка Тюльганского района, жаловалась на отказ должностных лиц муниципального района в постановке ее на учет в качестве нуждающейся в жилом помещении по категории «дети-

сироты». Мотивировка отказа связана с тем, что на праве собственности заявительнице принадлежит жилой дом 1927 года постройки. Вопрос о постановке на учет разрешался в устном порядке, соответствующее заявление М. не подавала, письменный отказ не получала.

Главе МО Тюльганский район направлен запрос о предоставлении информации: производилась ли оценка закрепленного за сиротой жилья на предмет пригодности для проживания. Из ответа следовало, что после получения запроса Уполномоченного комиссия вышла на место и убедилась, что дом не пригоден для дальнейшего проживания, о чем вынесла соответствующее решение. Итогом рассмотрения рекомендаций Уполномоченного стала постановка сироты на учет в качестве нуждающейся в жилом помещении.

С аналогичной жалобой в аппарат Уполномоченного обращался сирота из г. Бузулука, которому также отказано в постановке на жилищный учет по категории «дети-сироты» по причине наличия у него в собственности $\frac{1}{2}$ доли квартиры. Кроме того, в результате проверки, проведенной Бузулукской межрайонной прокуратурой, установлено, что еще в январе 2005 года указанное жилое помещение продано без учета интересов сироты.

Уполномоченным в адрес и. о. главы г. Бузулука направлены рекомендации с правовым обоснованием, итогом рассмотрения которых стала постановка заявителя на жилищный учет по льготной категории «дети-сироты».

К большому сожалению, формализм чиновников не делает исключений для граждан, находящихся в тяжелой жизненной ситуации. Так, мать ребенка-инвалида, доказав в суде обязанность администрации Пономаревского района предоставить ее семье жилье, не смогла добиться исполнения этого судебного решения, что вынудило ее обратиться к Уполномоченному.

При рассмотрении обращения установлено, что решение суда от 13.08.2012 не исполняется администрацией Пономаревского района уже более года, нарушен на три месяца даже крайний срок, установленный в судебном акте. По информации министерства социального развития, на исполнение решения суда необходима сумма более полутора миллиона рублей, которого в бюджете муниципалитета нет. Характерно, что заявка об увеличении субвенций на осуществление отдельных государственных полномочий направлена администрацией муниципалитета в министерство лишь через 13 месяцев со дня вынесения решения суда.

В результате бездействия органов местного самоуправления в проекте бюджета на 2013 год не была заложена сумма на предоставление жилья семье с ребенком-инвалидом.

Уполномоченный в своем заключении рекомендовал главе МО Пономаревский район активизировать работу по исполнению указанного решения суда. Согласно ответу главы района приобретение жилья планируется лишь в мае 2014 года. В указанном примере налицо явная неповоротливость муниципальных властей, приводящая к нарушениям прав граждан.

В похожей ситуации оказалась женщина-инвалид С. из Первомайского района. Ее право на внеочередное получение жилья по договору социального

найма было подтверждено вступившим в законную силу решением суда, вынесенным в 2012 году. Поводом для обращения в суд стал факт исключения С. из льготной жилищной очереди по категории, предусмотренной для граждан, проживающих в квартире, занятой несколькими семьями, и страдающих тяжелой формой хронических заболеваний, при которой совместное проживание невозможно.

С момента вступления решения суда в законную силу администрацией района были размещены два извещения о проведении аукциона на покупку в муниципальную собственность квартиры, которые признаны несостоявшимися ввиду отсутствия поданных заявок. Однако заявка на субвенцию, как и в предыдущем примере, в министерство социального развития Оренбургской области не направлялась.

Уполномоченный направил в адрес главы района заключение с рекомендациями восстановления нарушенных прав женщины-инвалида. Итогом рассмотрения заключения стала активизация работы по исполнению решения суда: объявлен новый аукцион, направлены документы в министерство финансов на согласование необходимой суммы для приобретения жилья. Замечательно, что уже 14 января текущего года С. получила ключи от заветной квартиры.

Данные примеры далеко не единичны. Вмешательство Уполномоченного потребовалось и погорельцам из пос. Адамовка, которые три года ждут исполнения Адамовским поссоветом (администрация которого была признана виновником пожара) мирового соглашения о предоставлении жилья. Ответ главы Адамовки: «Предоставим при первой возможности». Похоже, что возможности появляются в данном муниципальном образовании реже, чем раз в три года.

В данной связи показательны итоги работы департамента молодежной политики Оренбургской области, который также занимается вопросами предоставления жилья, но в отношении одной категории – «молодые семьи».

За период с 2011 по 2013 годы данному органу власти удалось снизить количество обращений на 40%. Учитывая, что в структуре обращений подавляющее большинство составили просьбы граждан разъяснительного и информационного характера, достигнутый положительный эффект справедливо отнести на счет более корректной работы специалистов, консультирующих граждан как на местах, так и в самом департаменте. Можно сделать вывод о повышении доступности информации о программе обеспечения жильем молодых семей на официальных интернет-сайтах и в СМИ.

На реализацию мероприятий по обеспечению жильем молодых семей направляются значительные объемы средств областного бюджета, в том числе на софинансирование расходов муниципальных образований. Регулярно принимаются программы, направленные на обеспечение молодых семей жильем за счет средств федерального, областного и местных бюджетов. Поскольку количество молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, с каждым годом растет, в госпрограмму «Стимулирование развития жилищного строительства в Оренбургской области в 2014–2020 годах» вклю-

чена отдельная подпрограмма, предусматривающая решение жилищных проблем молодых семей с привлечением средств федерального бюджета.

Вопросы капитального ремонта многоквартирных домов, модернизации коммунальной инфраструктуры и переселения граждан из аварийного жилищного фонда

Вторая по значимости проблема после необеспеченности жильем – это состояние тех жилых помещений, в которых живут оренбуржцы. Неосуществление ремонта жилья и коммунальной инфраструктуры либо переселения в тех случаях, когда это необходимо, влияет не только на безопасность и здоровье проживающих граждан, но и на целый ряд других прав: качество получаемых жилищно-коммунальных услуг, стоимость этих услуг, реализацию жильцами прав собственника на жилое помещение и другие.

По сведениям министерства строительства, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства области, в 2013 году проведена серьезная работа по капитальному ремонту многоквартирных домов, модернизации коммунальной инфраструктуры и переселению жильцов из аварийного жилья.

В рамках реализации областных целевых программ «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры Оренбургской области в 2012–2016 годах», «Обеспечение населения Оренбургской области питьевой водой на 2011–2016 годы» выполнен капитальный ремонт и реконструкция 39 котельных, переложено почти 60 км тепловых сетей, 124 км водопроводных сетей и 51 км канализационных. Осуществлена реконструкция двух водозаборных скважин, станции ультрафиолетового обеззараживания сточных вод в г. Гае, построено 39 км сетей водоснабжения и 1,5 км канализационных сетей. Все выделенные по программам средства освоены практически в полном объеме.

От Фонда содействия реформированию ЖКХ получена финансовая поддержка в размере 750 млн. руб., в том числе на капитальный ремонт многоквартирных домов – 106 млн. руб. и переселение граждан из аварийного жилья – 644 млн. руб.

По программам капитального ремонта многоквартирных домов в 18 муниципальных образованиях планировалось отремонтировать 117 многоквартирных домов и улучшить условия проживания более 10 000 человек. По состоянию на начало 2014 года ремонтные работы завершены на 97%, улучшены условия проживания для 9 198 человек.

По двум программам по переселению граждан Оренбургской области из аварийного жилищного фонда переселено 333 семьи из 44 аварийных домов в 13 муниципальных образованиях.

В мае 2013 года принята программа «Переселение граждан Оренбургской области из аварийного жилищного фонда» на 2013–2015 годы. Первым ее этапом предусмотрено переселение более двух тысяч граждан из 138 аварийных многоквартирных домов, а завершение программных мероприятий по переселению запланировано в срок до конца 2014 года.

Жители региона не остаются безучастными к проблемам капитального ремонта многоквартирных домов и расселению аварийных. Вот два примера.

В адрес Уполномоченного с жалобой на бездействие администрации г. Бузулука обратился К. – председатель совета дома по ул. Гая, г. Бузулук. Основанием жалобы стал отказ администрации включить многоквартирный дом в программу по проведению капитального ремонта.

Причиной отказа, по версии органа местного самоуправления, стало невыполнение предусмотренного законодательством условия по оснащённости многоквартирных домов, расположенных на территории муниципалитета, приборами учета потребления коммунальных услуг.

Как установлено проверкой, на территории города Бузулука действовали как муниципальная, так и областная целевые программы, предусматривающие выполнение в 2009–2011 годах мероприятий по установке общедомовых приборов учета в многоквартирных домах города Бузулука, включая и дом заявителя. На данном основании у администрации г. Бузулука запрошены объяснения причин сложившейся ситуации.

Согласно информации, предоставленной из администрации Бузулука, устранение причин, препятствующих включению указанного дома в программу по проведению капитального ремонта многоквартирных домов, будет осуществлено лишь в 2014 году.

Аналогичная жалоба о бездействии администрации Оренбурга, выразившемся в длительном непринятии мер по признанию дома аварийным, поступила от гражданки Д.

Проверкой установлено, что жилой дом по адресу: г. Оренбург, ул. Милицонерская, 1/пер. Банный, 4, в котором проживает заявительница, – ровесник Октябрьской революции и уже в январе 2001 года имел значительные повреждения, при которых даже капитальный ремонт нецелесообразен. Об этом муниципальной власти города сообщала жилищная инспекция.

Администрация города Оренбурга на протяжении 10 лет не принимала мер по признанию данного дома непригодным для проживания и расселению жильцов из него. Лишь в сентябре 2011 года дом был признан аварийным и подлежащим сносу. Переселение запланировано на 2014 год.

В адрес глав городов Бузулука и Оренбурга направлены заключения Уполномоченного, содержащие рекомендации по возможным мерам восстановления нарушенных прав и недопущения их нарушения в дальнейшем.

Основной проблемой в данной связи видится низкий охват муниципалитетов области указанными программами. Даже в тех муниципалитетах, где имеются нуждающиеся в ремонте и аварийные дома, находятся причины не участвовать в программах по капитальному ремонту и переселению.

Учитывая, что одной из основных задач Фонда ЖКХ является обеспечение переселения граждан из всех аварийных домов, признанных таковыми до 1 января 2012 года, а деятельность Фонда продлена до 1 января 2018 года, имеется необходимость проанализировать, какие муниципалитеты не участвуют в программах, финансируемых Фондом ЖКХ, каковы причины.

Предоставление жилищно-коммунальных услуг: качество и цены

По результатам ежемесячного мониторинга, проводимого департаментом области по ценам и регулированию тарифов, платежи граждан за коммунальные услуги в 2013 году с учетом установленных тарифов и нормативов потребления коммунальных услуг, в том числе на общедомовые нужды, а также с учетом мер социальной поддержки, не превысили установленных Правительством Российской Федерации 112 %, а при наличии газоснабжения и электроснабжения – 115 %.

Кроме этого, по поручению Губернатора Оренбургской области аналогичный мониторинг коммунальных платежей граждан с разбивкой по муниципальным образованиям ведет министерство строительства, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства. Результаты мониторинга ежемесячно направляются в Минрегион России.

На организованную министерством строительства, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства Оренбургской области «горячую линию» за 2013 год поступило 232 обращения, в том числе 198 по платежам за жилищно-коммунальные услуги, из них половина по доначислениям на общедомовые нужды. По сравнению с предыдущим годом количество обращений снизилось на 38%, а количество обращений по начислению платежей на общедомовые нужды снизилось в два раза.

Тем временем число жалоб от жителей области в Государственную жилищную инспекцию возросло в два с половиной раза. Больше всего обращений поступило из крупных городов области. Чаще всего жалобы связаны с вопросами неудовлетворительного технического состояния многоквартирных домов, качества выполняемых работ по содержанию и ремонту общего имущества, начисления платы за жилищно-коммунальные услуги, предоставления некачественных коммунальных услуг.

По сравнению с предыдущим годом количество проведенных инспекцией проверок увеличилось на 30%, на столько же увеличилось и количество выявленных нарушений, более половины из которых устранены.

За 2013 год ТСЖ, управляющим организациям, а также должностным лицам, собственникам и нанимателям жилых помещений инспекцией выдано 18 507 исполнительных документов, что в 1,2 раза больше, чем за прошлый год, в том числе 9 105 актов, 7 543 предписания, составлено 2 110 протоколов.

Из них в связи с невыполнением предписаний, законных требований в жилищной сфере, составлено 1 466 протоколов.

Поступали обращения на качество и цены коммунальных услуг и к Уполномоченному. Наиболее часто нарекания оренбуржцев вызывали недобросовестное управление и бездействие руководителей УК и ТСЖ, рост тарифов и несвоевременное реагирование на жалобы со стороны органов местного самоуправления.

В январе 2013 года к Уполномоченному обратились жильцы 26 домов г. Оренбурга с жалобой на завышенные цены на общедомовые нужды, начисленные за декабрь 2012 года. Они просили оказать содействие в предос-

тавлении правильной информации по показаниям ОДН, проверить правомерность начисления платы за водоотведение и водоснабжение по ОДН, принять меры в отношении ООО «Оренбургская управляющая компания».

Для проверки изложенных фактов Уполномоченный обратился в адрес Государственной жилищной инспекции. По результатам проведенной проверки нарушения, на которые указывали заявители в своем обращении, подтвердились. Установлено, что начисление платы за холодную воду, потребленную на ОДН, произведено с нарушениями жилищного законодательства. По результатам проверки ООО «Оренбургская управляющая компания» выдан акт и предписание, по которым установлен срок устранения нарушений, жильцам произведен перерасчет.

Одновременно данное обращение направлялось и в администрацию г. Оренбурга, где его фактически проигнорировали. Следует отметить, что в соответствии с положениями Жилищного кодекса Российской Федерации органы местного самоуправления также наделены полномочиями по проверке деятельности управляющих организаций и принятию к ним мер в соответствии с действующим законодательством, но от исполнения данных полномочий они уклоняются, на что указывает и Государственная жилищная инспекция.

На зональных совещаниях, проводимых Губернатором Оренбургской области, главам муниципалитетов неоднократно указывалось на персональную ответственность за состояние жилищно-коммунального комплекса. Однако не все главы прислушиваются к данным поручениям. Подтверждение тому – многочисленные жалобы оренбуржцев на качество или даже отсутствие коммунальных услуг.

В аппарат Уполномоченного поступила жалоба на бездействие должностных лиц Переволоцкого района от гражданки Д., проживающей в районном центре. Проверкой по жалобе установлено, что в жилом помещении, где проживает заявительница с дочерью и внуками, отсутствует отопление. Неоднократные ее обращения в районную и поселковую администрации по вопросу теплоснабжения, были проигнорированы муниципальной властью.

В адрес главы администрации Переволоцкого поссовета от Уполномоченного поступили рекомендации по принятию всех возможных мер для разрешения сложившейся ситуации. Однако после того, как Уполномоченным обращение было озвучено Губернатору Оренбургской области, незамедлительно были приняты меры: заявительнице оказана материальная помощь на проведение автономного отопления, установлены электрообогреватели и проведена дополнительная проводка.

По сведениям Государственной жилищной инспекции по Оренбургской области, в органах местного самоуправления (ОМС) практически не ведется работа по созданию органов муниципального жилищного контроля; не реализуются требования постановления Правительства Российской Федерации о предоставлении в ОМС информации от лиц, оказывающих коммунальные услуги в многоквартирных и жилых домах, услуги по содержанию и ремонту

общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах. Не осуществляется мониторинг для анализа и обоснования производимых начислений за коммунальные услуги по многоквартирным домам, где выявлен большой расход коммунальных ресурсов на общедомовые нужды.

Таким образом, как показывает анализ жалоб, не все жилищные проблемы обусловлены финансовыми возможностями государственного и муниципальных бюджетов. Значительная доля обращений порождена недоработками чиновников, формальным отношением к бедам и проблемам оренбуржцев.

Пока еще не все государственные и муниципальные служащие помнят о том, что Конституцией Российской Федерации, законами о государственной гражданской и муниципальной службах установлено, что деятельность органов власти любого уровня, должностных лиц строится на признании и соблюдении приоритета прав человека при взаимодействии с ним. Это положение должно являться основным принципом работы чиновников любого ранга с человеком, обратившимся за разрешением своей проблемы.

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь

Бесплатная медицинская помощь гражданам вне зависимости от их места жительства – одно из конституционных гарантий каждого россиянина, обеспечение которой является приоритетом для власти.

В 2013 году завершена реализация программы модернизации здравоохранения. В рамках этой программы, а также реализации приоритетного национального проекта «Здоровье» в Оренбургской области был открыт ряд медицинских учреждений, отвечающих современным требованиям и оборудованных новейшей диагностической техникой, обновлена материально-техническая база больниц и поликлиник.

При проведении модернизации возникала необходимость в реорганизации здравоохранения: реструктуризация и сокращение коечного фонда, перепрофилирование участковых больниц во врачебные амбулатории, сокращение ФАПов. Сегодня в области идет открытое противостояние жителей по вопросам закрытия стационаров участковых больниц. В отдельных районах против такой оптимизации за счет самих граждан и их детей выступали главы муниципальных районов и депутаты Советов муниципальных образований.

Оренбургская область имеет протяженность с запада на восток 755 км, с севера на юг – 425 км, общая площадь – 123,7 тыс. кв. км. В таких сложных географических условиях осуществлять реформу в системе здравоохранения тоже сложно.

Одним из показателей качества оказания медицинской помощи является удовлетворенность пациентов медицинской помощью. По результатам социологического опроса, проводимого страховыми медицинскими организациями и территориальным фондом ОМС, качеством оказываемой медицинской помощи в 2013 году удовлетворены лишь 58% респондентов, что не-

сколько выше в сравнении с 2012 годом – 55,7%. Несмотря на проводимые реформы здравоохранения, данный показатель остается низким.

Основным признаком такой оценки является в первую очередь проблема доступности для граждан врачей-специалистов и проведения диагностических исследований, особенно в поликлиниках.

Несмотря на наметившиеся позитивные тенденции в динамике основных показателей здоровья населения Оренбургской области, система нуждается в дальнейшем совершенствовании. Проблем в сфере здравоохранения остается еще очень много.

В адрес омбудсмана продолжили поступать жалобы граждан по вопросам предоставления им квалифицированной медицинской помощи. В 2013 году, как и в предыдущем, обращения по указанной теме составили 3% от общего количества. Преобладали вопросы ненадлежащего лечения, несогласия с результатами медицинского освидетельствования и медицинской экспертизы, недостаточного лекарственного обеспечения, плохой организации деятельности медицинских учреждений.

Гражданин К., находящийся на лечении в ГБУЗ «Бугурусланский противотуберкулезный диспансер», обратился с просьбой оказания содействия во временной регистрации по месту пребывания для оформления инвалидности.

В связи с тем что К. вообще не имел регистрации на территории области, Уполномоченный попросил главного врача диспансера и министра социального развития Оренбургской области зарегистрировать его по месту пребывания в лечебном учреждении и рассмотреть вопрос с установлением группы инвалидности. В итоге гражданин смог реализовать свое право на получение пенсии и других льгот. Кроме того, министерством предоставлена информация по вопросу жизнеустройства в учреждениях социального обслуживания населения после прохождения лечения и предложена материальная помощь.

Сообщалось Уполномоченному о случаях несвоевременной выдачи рецептов на лекарственные препараты нуждающимся гражданам.

Гражданке П. – инвалиду III группы, проживающей в г. Оренбурге, были выданы рецепты на необходимые лекарства только после вмешательства Уполномоченного. В поликлинике № 4, где она получала рецепты на бесплатные препараты, с июня 2013 года перестали выписывать лекарства, объясняя его отсутствием.

Объем средств, направляемых на здравоохранение, занимал и занимает значительную долю в общих расходах областного бюджета. Помимо этих средств, расходы на региональное здравоохранение осуществляются также и из бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования. Постепенно меняется источник финансового обеспечения расходов на здравоохранение с увеличением акцента на систему обязательного медицинского страхования.

Вместе с тем при принятии областного бюджета на 2014 год и плановый период 2015–2016 годы Счетной палатой области обращено внимание на недостаточность средств на осуществление капитального ремонта учреждений

здравоохранения области и средств на приобретение оборудования. Исходя из информации, представленной министерством здравоохранения Оренбургской области, исчисленная потребность в финансовых средствах на приобретение оборудования для учреждений здравоохранения области составляет в среднем 3,5 млрд. руб. Существует острая необходимость в проведении капитального ремонта в учреждениях, переданных из муниципальной в государственную собственность. В среднем исчисленная потребность в средствах на капитальный ремонт составляет 2,8 млрд. руб.

Следует отметить, что оснащенность оборудованием является одним из важных аспектов при осуществлении медицинской деятельности. Немаловажным аспектом является и эффективное его использование. Счетной палатой в ходе проверок учреждений здравоохранения не раз устанавливались факты, когда оборудование по различным причинам фактически не эксплуатировалось.

Остается неразрешенным вопрос о достойной оплате труда медицинских работников. Анализ официальной информации областного министерства здравоохранения о средней **заработной плате** медицинских работников (врачей, среднего и младшего медицинского персонала) показал, что при достигнутом уровне средней заработной платы в Оренбургской области 20 885,1 рубля (по данным минэкономразвития области) средняя заработная плата медицинских работников с учетом установленных «дорожной картой» показателей составила:

врачи – 29 671 руб.;

средний медицинский персонал – 16 383 руб.;

младший медицинский персонал – 10 524 руб.

Показатели соотношения средней заработной платы среднего и младшего медицинского персонала к средней заработной плате в области не достигли показателей, запланированных «дорожной картой» на 2013 год, тогда как главврачи нередко зарабатывают в десятки раз больше рядового медперсонала.

Вместе с тем следует отметить, что в отдельных учреждениях средняя заработная плата медицинских работников значительно превышает указанные выше показатели. Одновременно в других учреждениях она остается на довольно низком уровне.

В связи с тем что практически во всех учреждениях здравоохранения широко применяется практика внутреннего совместительства, средняя заработная плата на штатную единицу в отдельных учреждениях существенно отличается от средней заработной платы на физическое лицо (в меньшую сторону). Разработанные единые оклады ниже МРОТ, а базовые ставки начинающих врачей – ниже прожиточного минимума.

Высокие показатели совместительства врачей, особенно в сельских больницах, от 1,2 до 2,5 ставки, в несколько раз превышают оптимальные нормативы. Значительный дефицит врачебных кадров ведет к перегруженности в работе. Высокая степень нагрузки медицинского персонала, как правило, влечет за собой несоблюдение установленных норм медицинского об-

служивания, что, в свою очередь, приводит к снижению качества оказанной гражданам медицинской помощи.

Министр здравоохранения Российской Федерации еще в апреле 2013 года на встрече с журналистами заявила, что к 2018 году заработки медиков должны равняться двум средним зарплатам по региону, для этого в каждом году увеличение должно составлять не менее 20%. Поступившие в регион средства из Фонда обязательного медицинского страхования достаточны для того, чтобы закрыть нужды здравоохранения.

Стоит обратить внимание на существующую проблему в финансировании мер социальной поддержки по **лекарственному обеспечению**, связанную большей частью с несовершенством нормативно-правового регулирования. В условиях, когда произошла централизация полномочий по организации оказания видов помощи, за которую раньше отвечали органы местного самоуправления, а также в связи с передачей всех учреждений здравоохранения из муниципальной собственности в государственную, реформами в социальной политике у органов муниципальной власти снижена ответственность. Возник риск еще большего недофинансирования муниципалитетами обеспечения необходимыми лекарственными средствами отдельных категорий граждан, что приводит к социальной напряженности в районах.

Гражданка Х., проживающая в г. Оренбурге, обратилась к Уполномоченному за оказанием содействия в бесплатном лекарственном обеспечении. Заявительница состоит на учете, и в поликлинике № 5, где она получала рецепты на бесплатные препараты, с января 2013 года перестали выписывать льготные рецепты, мотивируя отсутствием финансирования для отпуска бесплатных медикаментов больным бронхиальной астмой.

Уполномоченный направил письмо министру здравоохранения Оренбургской области с просьбой разрешения данной ситуации и оказания содействия в получении заявителем необходимых лекарственных препаратов. Благодаря вмешательству Уполномоченного в данную ситуацию, гражданка смогла получить бесплатную медицинскую помощь. Причиной ненадлежащего обеспечения населения г. Оренбурга бесплатными лекарственными препаратами явилось несвоевременное финансирование фармацевтической отрасли в связи с переходом городских муниципальных лечебных учреждений в государственные учреждения здравоохранения.

По расчетам министерства здравоохранения Оренбургской области, для решения вопроса с лекарственным обеспечением за счет средств областного бюджета требуется около 250 млн. руб., однако на 2014–2016 годы на эти цели изыскана возможность вдвое меньше.

В целом региональному здравоохранению присущи те же проблемы, которые не раз обсуждались на федеральном уровне. Особые нарекания вызывает взимание платы за медицинские услуги, которое становится возможным из-за недостаточной информированности населения об условиях и порядке оказания медицинской помощи.

Средства, полученные учреждениями от оказания платных услуг, направляются большей частью на заработную плату, материальные запасы и

расходы капитального характера, связанные с укреплением материально-технической базы.

Территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам на территории Оренбургской области медицинской помощи на 2013 год и на плановый период 2014–2015 годов, утвержденной постановлением Правительства Оренбургской области от 25.12.2012 № 1167-п, предусмотрено бесплатное оказание всех видов медицинской помощи при всех заболеваниях.

В лечебных учреждениях имеются отделения, кабинеты платных услуг. Часто платные услуги оказываются в часы приема врачей по основной ставке, отдельное время не выделяется. Когда большой поток больных по записи, у кабинетов возникают конфликты с пациентами, оплатившими услуги. Руководителям медицинских организаций необходимо обеспечить работу по оказанию платных услуг не в ущерб приему и обследованию пациентов по записи к врачу.

В.В. Путин на заседании Президиума Госсовета Российской Федерации в июне 2013 года, обсуждая задачи регионов по повышению доступности и качества медпомощи, подчеркнул, что в территориальных программах госгарантий должен быть четкий перечень бесплатных услуг и понятные каждому пациенту правила их предоставления. «Неразбериха ведет к коррупции и поборам. Людям приходится платить за то, что по закону – бесплатно. Нужно исключить саму возможность замещения бесплатной помощи платной. Граждане должны быть информированы, двойного толкования быть не должно», – подчеркнул Президент Российской Федерации («Российская газета» от 31.07.2013).

Согласно Федеральному закону от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» гарантом соблюдения прав граждан на получение бесплатной медицинской помощи в системе обязательного медицинского страхования является страховая медицинская компания, к которой прикрепился гражданин. Именно страховая медицинская компания обязана обеспечить застрахованного всеми необходимыми для него видами медицинской помощи и отследить, чтобы не было подмены платной услугой услуги, гарантированной государством.

К сожалению, деятельность страховых компаний ограничивается проверкой счетов, карточек и историй болезни. Отсутствует живой диалог с пациентом. Вся экспертиза качества медицинской помощи складывается от правильности написания паспортных данных, кодов и записей в медицинской документации. Отсутствует системный подход к оценке эффективности деятельности лечебного учреждения. Страховая компания должна быть уверена, что пациент получает помощь в лечебном учреждении, где есть условия для оказания качественной медицинской помощи, и перевыполненные плановые объемы не послужат причиной отказа больному в оказании медицинской помощи или получении ее на платной основе.

С 2013 года финансирование скорой медицинской помощи осуществляется за счет Фонда ОМС. Каждый обслуженный вызов должен быть под-

твержден талоном, в котором указывается номер страхового полиса. По выставленным счетам-реестрам проводится оплата. Как ни абсурдно, труд медиков-«срочников» ставится в зависимость от числа вызовов, а не от объемов, качества и результатов оказанной помощи.

Несмотря на то что автопарк «скорой помощи» заменен, укомплектован, постоянная эксплуатация автомобилей требует серьезного ремонта, замены на новые. В сельской местности требуется такой высокопроходимый транспорт, который мог бы без трудностей и своевременно добраться по бездорожью в отдаленное село.

Кадров на «скорой» недостаточно, происходит большой отток в другие города, например в Москву, где более высокий заработок. Многие врачи работают неделями: то в Оренбурге, то в Москве. Существует проблема укомплектованности бригад фельдшерами.

Трудностей и проблем у «Скорой медицинской помощи» много, и с годами они не решаются. Уполномоченный твердо убежден в том, что одной из основных задач областного министерства здравоохранения является укомплектованность кадрами бригад «Скорой медицинской помощи», но для этого прежде всего нужно создавать условия, в первую очередь платить достойную зарплату, обеспечить необходимым оборудованием и медикаментами.

Обращает на себя внимание в целом кадровое состояние учреждений здравоохранения области, а именно штатная неуккомплектованность медицинским персоналом практически каждого учреждения. Со слов практикующих врачей, упал престиж профессии, не привлекает низкая заработная плата. Медики признаются, что, если бы им платили за результат, здоровых людей было бы больше.

Дефицит врачей по Оренбургской области составляет свыше 1 500 человек. Особенно остро ощущается нехватка врачей-педиатров, хирургов, психиатров, дерматовенерологов, фтизиатров, оториноларингологов, стоматологов, психиатров-наркологов. Значительный дефицит кадров имеется среди врачей лабораторно-диагностической группы (в амбулаторно-поликлинической службе – 288 человек, в стационарах – 406). Не хватает кадров в таких крупных городах области, как Орск, Медногорск, Новотроицк, а также в Кваркенском, Соль-Илецком, Тоцком, Асекеевском, Ясненском, Адамовском и Домбаровском районах. Не укомплектованы медицинскими кадрами 84 фельдшерско-акушерских пункта, каждая третья врачебная амбулатория и каждая пятая участковая больница.

В целях преодоления сложившегося кадрового дефицита в отрасли здравоохранения в последние годы в области принимались меры по сохранению и развитию кадрового потенциала, повышению его профессионального уровня, оптимизации численности и состава, привлечению и закреплению медицинских кадров в отрасли.

В планах – сокращение дефицита медицинских кадров посредством повышения эффективности целевой подготовки специалистов с высшим профессиональным образованием, разработки мер социальной поддержки меди-

цинских и фармацевтических работников Оренбургской области и повышения престижа профессии.

Однако многие выпускники Оренбургской государственной медицинской академии не хотят ехать на работу в отдаленные районы, потому что там отсутствует инфраструктура. Только 30% выпускников данной академии устраиваются в медицинские организации. В связи с отменой системы обязательного государственного распределения выпускников высших и средних образовательных учреждений утрачен существовавший ранее механизм обеспечения учреждений медицинскими кадрами, взамен ему новый механизм не разработан.

Механизм целевого направления работает. Но, если студент обучался по целевому направлению и не хочет возвращаться в район, нужно пересмотреть вопрос о возврате средств, потраченных на его обучение, из средств выпускника, увеличив их в несколько раз.

Опыт работы по программе «Земский доктор» показал, что часто происходило «перетекание» кадров из одного района в другой, поближе к городу. Не исключено также, что данная программа вносила дисбаланс в отношения между вновь прибывшими специалистами и работающими уже в данных населенных пунктах, которые не имели миллиона. Выплаты средним медицинским работникам в сумме 350 тыс. руб. тоже недостаточные. Необходимо предоставлять социальный пакет медицинским работникам, особенно работающим на селе. И, конечно, муниципалитеты не должны оставаться в стороне, напротив, они должны помогать в решении проблем жизнеустройства столь нужных в малых селах медработников. Но в связи с переходом в 2014 году муниципальных учреждений здравоохранения в государственную собственность у муниципалитетов вообще исчезнет заинтересованность в предоставлении даже тех минимальных социальных гарантий, которые ранее предоставлялись врачам и их семьям.

Программа рассчитана до 2014 года. В связи с тем что возникало много вопросов о ее эффективности, Уполномоченный считает, что лучшим способом «заманить» специалистов в село – это обеспечить их уже готовым жилым помещением, с закреплением статуса служебного, с отработкой за него в течение 10 лет с переходом права собственности.

Проблемы медицины на селе Уполномоченный поднимал в своем предыдущем ежегодном докладе. Мало что изменилось: сложно получить качественную медицинскую помощь, лекарственные препараты, нет врачей узких специальностей. Сельским жителям остается только ехать на прием в города области, на что требуются финансовые затраты, время. А если ни денег, ни времени не осталось? Вопрос, наверное, риторический.

В районных поликлиниках (больницах) необходимо так организовать прием и обследование пациентов, чтобы обслуживались в первую очередь прибывшие из сел. Организовать работу аптечных пунктов в часы приема, а доставку лекарственных препаратов нетранспортабельным инвалидам нужно незамедлительно. Следует пересмотреть график выездов участковых сель-

ских врачей: наблюдать больных, выезжая в село 2–3 раза в месяц, консультации специалистов осуществлять в селах ежемесячно.

В ежегодном докладе за 2011 год Уполномоченный поднимал тему «**электронной регистратуры**», которая установлена во многих медицинских учреждениях городов и районов области. Практика показала, что не каждый человек умеет ею пользоваться, особенно жители села. Можно, конечно, записаться на прием к врачу и через сеть «Интернет», но в селах не везде есть такая связь. Особенности электронной записи состоят в том, что на прием к специалисту можно записаться за две недели, а это большой промежуток времени. При ожидании приема в течение двух недель многие пациенты успевают выздороветь, получить помощь в другом месте, забывают явиться на прием. Следует сократить этот временной промежуток до 1–2 дней.

Эпидемиологическая ситуация по туберкулезу в Оренбургской области остается напряженной. Сохраняется высокая заболеваемость и смертность от активного туберкулеза. В 2013 году в регионе зарегистрировано 1 436 впервые выявленных случаев заболевания, причем количество заболевших мужчин превышает в три раза количество женщин, и возраст их молодой – от 25 до 44 лет.

На территории Оренбуржья в 2006–2008 годах Общероссийская общественная организация «Российский Красный Крест» при поддержке фонда «Российское здравоохранение» реализовали проект, направленный на поддержку лечения больных туберкулезом социально уязвимых групп. Благодаря проведенным мероприятиям, удалось в значительной мере улучшить качество оказываемой помощи, положительно повлиявшей, в свою очередь, на лечение больных.

В сложившейся ситуации возросла важность своевременного выявления больных и проведения контролируемого лечения. В настоящее время в диспансерах области находится 50 граждан без определенного места жительства и 18 человек, которых нельзя выписать по различным социальным показаниям. В психиатрических больницах содержатся 45 человек. Все эти люди больны туберкулезом и нуждаются в социальном обслуживании. Диагноз имеющегося заболевания является противопоказанием для устройства в действующие дома для престарелых и инвалидов.

Для улучшения эпидемической ситуации в регионе по туберкулезу требуется создание специализированного стационарного учреждения социального обслуживания.

В январе 2014 года Президент Российской Федерации на совещании по здравоохранению призвал продолжать структурные реформы медицины, исключив при этом «формальные, чисто бюрократические подходы». Глава государства заявил, что при оптимизации сети бюджетных медицинских учреждений нужны «выверенные, обоснованные решения, постоянный диалог с гражданами, необходим жесткий контроль со стороны федеральных и региональных властей, для чего сформировать понятные и эффективные механизмы управления структурными преобразованиями в отрасли». По его словам, «направлять на развитие медицинской инфраструктуры исключительно госу-

дарственные средства – тоже достаточно сложно, неэффективно, затратно». Предлагается искать решение в рамках различных моделей государственно-частного партнерства.

Анализ вышеперечисленных проблем здравоохранения показывает, что их невозможно полностью решить на уровне отдельно взятого региона – Оренбуржья. **Основные причины – это многолетняя государственная политика в части недофинансирования здравоохранения, неэффективного управления здравоохранением и медицинским образованием на федеральном уровне.**

Как показывает мировая практика, для эффективного функционирования систем здравоохранения необходимо, чтобы доля выделяемых на него средств составляла около 6–7,5% ВВП. В Российской Федерации расходы на здравоохранение в доле от ВВП составляли в последние годы 3,4–3,7%, что почти в два раза ниже, чем в среднем в странах, входящих в состав Международной организации экономического сотрудничества и развития. Сегодня в России на здравоохранение выделяется примерно в 5 раз меньше, чем в бывших странах Варшавского договора.

В результате недофинансирования здравоохранения не может быть ни достойной оплаты труда медицинского персонала, ни достаточного обеспечения населения бесплатными лекарствами, ни возможности широко применять современные технологии лечения, ни обеспечить больницы своевременным оборудованием и расходными материалами.

Вместе с тем богатство страны и большой бюджет здравоохранения не всегда являются ключевыми факторами для достижения и поддержания общественного здоровья на хорошем уровне. Намного большее значение имеет грамотная государственная политика, обеспечивающая эффективное и справедливое распределение имеющихся ресурсов. К примеру, на Кубе, где совокупные подушевые расходы на медицину ниже, чем в России, один из лучших показателей здоровья населения.

Состояние здоровья жителей Оренбургской области по Приволжскому Федеральному округу имеет негативные тенденции. Нужно не на бумаге, а на деле признать приоритетность развития амбулаторного звена системы здравоохранения, результативность работы оценивать не по паспортным данным, количеству посещений больных, а по ключевым показателям – смертность, заболеваемость, профилактические и реабилитационные мероприятия. Опыт регионов, в которых наиболее успешно развивается первичная медико-санитарная помощь (Чувашская Республика, Воронежская область и другие), возможно, помог бы.

Уполномоченный выражает надежду, что в 2014 и в последующие годы продолжающиеся структурные реформы здравоохранения позволят улучшить качество и обеспечение доступности медицинской помощи населению региона.

Соблюдение прав граждан в психиатрических больницах

Уполномоченным по правам человека в Оренбургской области постоянно уделяется большое внимание проблеме защиты прав граждан, находящихся в психиатрических стационарах. В ходе проведенных в 2012 году проверок психиатрических больниц установлено несоответствие санитарно-гигиеническим нормам условий содержания помещений, они требовали капитального ремонта. Материально-техническая база устарела, потому что финансировалась по остаточному принципу.

На Законодательном Собрании в апреле 2013 года Уполномоченным представлен специальный доклад о соблюдении прав граждан, находящихся в психиатрических больницах Оренбургской области с рекомендациями по модернизации психиатрической помощи. Следует отметить наметившуюся после проверок положительную тенденцию к повышению размера финансирования: если в 2012 году на психиатрическую службу области выделялось 569 920 тыс. руб., то в 2013 уже 671 943 тыс. руб. Рост финансирования составил почти 18%.

На примерах конкретных больниц видно, как серьезно за последние годы меняется ситуация:

ГБУЗ «ООКПБ № 1»

2012 год – 149 892 тыс. руб.

2013 год – 206 220 тыс. руб.

2014 год – 278 473 тыс. руб.

ГБУЗ «ООКПБ № 2»

2012 год – 241 539 тыс. руб.

2013 год – 291 064 тыс. руб.

2014 год – 290 839 тыс. руб.

ГБУЗ «ООКПБ № 3»

2012 год – 151 379 тыс. руб.

2013 год – 212 715 тыс. руб.

2014 год – 269 610 тыс. руб.

С контрольной проверкой в феврале 2014 года Уполномоченный совместно с депутатами Законодательного Собрания Оренбургской области осуществил выезд в ГБУЗ «ООКПБ № 1» и ГБУЗ «ООКПБ № 2». Проведенная оптимизация коечного фонда позволила увеличить площадь на одного больного. Отрадно, что в больницах проведены и продолжаются капитальные и косметические ремонты, лечебные помещения приводятся в соответствие с санитарными нормами. Новая мебель и мягкий инвентарь, медицинское оборудование и видеонаблюдение укрепили материально-техническое состояние медучреждений.

В качестве недостатков проверяющими отмечен некачественный капитальный ремонт, недавно проведенный в 6-м лечебном корпусе больницы № 2: стены в многочисленных трещинах.

До настоящего времени остались невыполненными рекомендации Уполномоченного министерству здравоохранения Оренбургской области о разработке областной целевой программы, включающей в себя комплекс неотложных (организационных, материально-технических, правовых) мер, направленных на приведение положения с оказанием психиатрической помощи

и гарантий прав граждан при ее оказании в соответствии с Федеральным законом «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании».

Правительством Оренбургской области не изысканы финансовые средства на завершение строительства амбулаторно-диагностического корпуса с психоневрологическим диспансером в ГБУЗ «ООКПБ № 1» и включение строительства корпуса в Титульный список объектов капитального строительства Оренбургской области. Отмечается, что «замороженная» в течение 12 лет стройка ведет к разрушению конструкции здания и создает предпосылки к невозможности его дальнейшей эксплуатации.

Несомненно, психически больные люди – наиболее незащищенные граждане, но они редко жалуются. Отношение к ним является зеркалом, отражающим отношения между людьми в обществе. **Сегодняшние условия нахождения больных в психиатрических стационарах являются недопустимыми. Ситуацию необходимо менять.**

Право на благоприятную окружающую среду

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому гражданину право на благоприятную экологическую обстановку. Экологические проблемы все чаще и чаще встают перед человечеством. В России на всех уровнях происходит осознание того, что дальше такое отношение к экологии непозволительно. Тревога и озабоченность связаны с состоянием природной среды, экологической ситуации в регионах, которая нередко обусловлена недуманным, потребительским, а иногда и безответственным отношением к природе.

2013 год был объявлен годом окружающей среды и поэтому основная задача государства – принять все возможные меры для сохранения природного баланса. Для этого из года в год совершенствуется природоохранное законодательство, усиливается контроль в сфере охраны окружающей среды, ужесточается ответственность за экологические нарушения.

Оренбуржье является регионом со сложной экологической обстановкой – это следствие развития промышленности. По данным государственного доклада, область входит в десятку регионов Российской Федерации с наибольшими выбросами загрязняющих веществ в атмосферу, что обусловлено нерациональным использованием природных ресурсов, использованием устаревших оборудования и технологий.

Более 90 % выбросов загрязняющих веществ в атмосферу приносят предприятия области, такие, как ОАО «Оренбургнефть», ОАО «Уральская Сталь», ООО «Газпром добыча Оренбург», ООО «Медногорский медносерный комбинат» и другие. Снижение выбросов от источников ОАО «Комбинат «Южуралникель» связано с вынужденной остановкой с октября 2012 года основной производственной деятельности предприятия.

На востоке области в середине прошлого века было построено большое количество крупных предприятий. Многие до сих пор работают по устаревшим технологиям. Как показали проведенные проверки, в сфере охраны атмосферного воздуха на территории области допускаются нарушения, связанные с тем, что на предприятиях не разрабатываются проекты предельно допустимых выбросов вредных (загрязняющих) веществ, не проводятся инвентаризации источников выбросов, не планируются мероприятия по уменьшению выбросов в период неблагоприятных метеорологических условий, выброс вредных веществ осуществляется без специального разрешения. Нарушаются правила эксплуатации установок очистки газа.

Результат – большое количество выбросов, огромные отвалы отходов производства. Для снижения уровня загрязнения окружающей среды необходимо, чтобы предприятия работали по природоохранным программам, предусматривающим мероприятия по снижению влияния на окружающую среду.

Предприятия постепенно стали внедрять новые технологии, есть попытки переработки уже образовавшихся шлаковых отвалов. На объектах ОАО «Уральская Сталь» шлаки дробятся, часть идет на цементное производство, дорожное строительство. После реконструкции ОАО «Медногорский медно-серный комбинат» валовые выбросы по диоксиду серы снизились в десятки раз. «Орскнефтеоргсинтез» планирует инвестировать 90 миллиардов рублей на полное перевооружение всего предприятия.

В течение 2012–2013 годов принятыми мерами удалось добиться устранения большинства нарушений в сфере охраны атмосферного воздуха в части экологической модернизации оборудования, соблюдения правил эксплуатации пылегазоулавливающего оборудования на таких крупных предприятиях-загрязнителях, как ОАО «Уральская Сталь», ООО «ЮУГНК», ОАО «Криолит», ОАО «Комбинат «Южуралникель», что положительно повлияло на общую экологическую обстановку в крупных городах восточного Оренбуржья.

Существуют проблемы с загрязнением реки Урала. Несмотря на реализуемые природоохранные мероприятия, биологические очистные сооружения городов Оренбурга, Орска и Новотроицка продолжают оставаться источником загрязнения поверхностных вод реки Урала, так как не предназначены для очистки промышленных и ливневых сточных вод от предприятий, требуют реконструкции и внедрения новых современных методов очистки и обеззараживания сточных вод. Основными загрязнителями водных объектов являются предприятия ЖКХ, на долю которых приходится более 90% сбросов. После большого забора воды для промышленных нужд вода возвращается в загрязненном виде.

На востоке области предприятие ООО «Медногорск-Водоканал» осуществляло сброс недостаточно очищенных сточных вод в реку Блява (бассейн реки Урала). После того, как юридическое лицо и исполнительный директор привлечены к административной ответственности, были разработаны мероприятия, направленные на обеспечение эффективности работы комплекса очистных сооружений биологической очистки. По крупным загрязнителям

водных объектов – ООО «Канализационно-очистные сооружения» (г. Ясный), МУП ЖКХ г. Гая – рассчитан и предъявлен ущерб, причиненный рекам Нижняя Шандаша и Сухая Губерля, в сумме более 8 600 тыс. руб.

Во многих районах Оренбуржья водохозяйственная обстановка продолжает оставаться крайне неблагоприятной. Необходимы строительство новых и реконструкция старых очистных сооружений в городах Бугуруслане, Кувандыке, Соль-Илецке, Бузулуке, Ясном, поселках Тоцкое-2 и Первомайский, районных центрах Оренбургской области – Новосергиевке, Светлом, Переволоцке, Акбулаке, Домбаровке, Октябрьском, Ташле, Курманаевке.

В областную целевую программу «Обеспечение населения Оренбургской области питьевой водой на 2011–2016 годы» внесены изменения в части сокращения более чем на 1 млрд. руб. объемов финансирования, и ожидаемые результаты пришли к сокращению: снижено количество водозаборов, водоводов, локальных систем очистки, очистных сооружений, канализационной сети.

Питьевая вода в большинстве муниципальных образований области некачественная. Удельный вес проб воды, не отвечающей гигиеническим нормативам по санитарно-химическим показателям, превышает среднеобластной показатель (9,2%) от 1,5 до 9 раз. Главной причиной неудовлетворительного качества питьевой воды является отсутствие зон санитарной охраны на питьевых источниках.

Остается актуальной проблема обращения с твердыми бытовыми отходами. Выявлено более 1 036 несанкционированных свалок на территории сельских и поселковых советов на площади около 2 тыс. га. Строительство полигонов бытовых отходов в Северном и Первомайском районах, согласование проекта строительства полигона в г. Сорочинске позволят в этих местах изменить сложившуюся ситуацию в лучшую сторону.

Жителей областного центра периодически волновал вопрос с городской свалкой. На протяжении многих лет горожане, в особенности те, кто проживает в Дзержинском и Ленинском районах, испытывали неприятные удушливые запахи от регулярных возгораний. Проблема решена. В январе 2014 года официально открыт мусороперерабатывающий завод, который позволит снизить уровень загрязнения территории города Оренбурга и близлежащих районов.

Несмотря на увеличение количества хозяйствующих субъектов, работающих без нарушений природоохранного законодательства, продолжалось несоблюдение общих экологических требований, охраны атмосферного воздуха, правил обращения с отходами производства и потребления и несанкционированного размещения отходов, а также отмечались нарушения водного законодательства и режима особо охраняемых природных территорий.

Особо охраняемые природные территории отнесены к объектам общенационального достояния. Памятники природы регионального значения являются собственностью субъектов Российской Федерации и находятся в ведении органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Беречь и заботиться о природе, а тем более об уникальных местах, – обязанно-

сти не только органов власти, местного самоуправления. Сами граждане должны быть небезразличны к ней.

Для примера в докладе приводится ситуация с объектами, расположенными в Кувандыкском и Новоорском районах. В зоне расположения Краснощековского источника проходит автомобильная дорога, пасутся животные, повсеместно разбросаны твердые отходы. Работы по уборке сорной травы и сухостоя не велись. Очистка родника долгое время не производилась. В пределах зоны Карагайского бора и ущелья на реке Губерле многочисленное количество поваленных деревьев. Следы предыдущего пожара не убраны, оставалась высокая опасность для возникновения нового.

Вокруг памятников природы регионального значения не обозначены границы, отсутствуют специальные информационные знаки, не соблюдается режим особой охраны. Аналогичная ситуация и по другим районам области. Естественно, такая обстановка вокруг природных достопримечательностей создает для них реальную угрозу и однозначно приведет к утрате существования. Следует отметить, что Правительством области не в должной мере осуществлялся государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий регионального значения.

Оренбургский край – степной. Бузулукский бор – один из крупнейших в степной зоне Северной Евразии и единственный в степном Заволжье островной сосново-широколиственный массив с реликтовыми ландшафтами. Экологические проблемы Бузулукского бора невозможно было бы решать, если бы на его территории не создали национальный парк. Вместе с тем в деятельности ФГБУ «Национальный парк «Бузулукский бор», государственных унитарных предприятий (лесхозов) выявлены нарушения, связанные с отсутствием необходимых документов на природопользование: разрешений на выбросы, инвентаризации выбросов и отходов, платы за негативное воздействие на окружающую среду и т. д. Судами удовлетворены иски прокурора, а Управлением Росприроднадзора по Оренбургской области рассмотрены административные дела в отношении виновных.

Леса и лесные насаждения – та редкая ценность, которую нужно не только беречь, а принимать все возможные меры к сохранности и приумножению. Тем более в тех экологически неблагоприятных районах, где располагаются промышленные предприятия. В связи с этим не может не вызвать возмущение удивительная позиция чиновников муниципального образования город Новотроицк, которые более пятнадцати лет не принимали на содержание и обслуживание 895 га городского леса, что с 1998 года выведены из состава лесов государственного лесного фонда и переданы городу.

Отрадно, что, несмотря на столь большой промежуток времени бездействия, в 2013 году городской суд удовлетворил исковые требования Орского межрайонного природоохранного прокурора и обязал администрацию МО г. Новотроицк поставить леса на государственный кадастровый учет, оформить право собственности, провести лесоустройство и обеспечить лесной контроль. Возможно, в скором времени горожанам будет где отдохнуть и подышать свежим воздухом, который так необходим для укрепления здоровья.

В целом даже такие контролирующие органы, как лесничества, не принимают достаточных и своевременных мер к тому, чтобы лесной фонд сохранялся и использовался надлежащим образом. Отсутствует систематический контроль за деятельностью лесопользователей, у которых, в частности, нет достаточных средств для предупреждения и тушения лесных пожаров.

В ходе проведения плановых и внеплановых проверок специалистами министерства природных ресурсов, экологии и имущественных отношений Оренбургской области выявлено более 1 500 нарушений законодательства в области охраны окружающей среды, для устранения которых выданы предписания. На начало года только 36,7% нарушений устранены, остальные предписания исполняются. К административной ответственности привлечено 914 юридических, должностных, физических лиц и индивидуальных предпринимателей. Сумма наложенных штрафов составила 6,7 млн. руб.

Управлением Росприроднадзора по Оренбургской области в ходе рейдов выявлено 74 новых места незаконного размещения ТБО, занимающих общую площадь около 118 га. Основная часть обнаруженных несанкционированных свалок расположена на землях населенных пунктов. Возбуждено 27 дел об административных правонарушениях. Сумма примененных штрафных санкций составила 622,0 тыс. рублей.

В 2013 году органы прокуратуры, используя меры реагирования, пресекали нарушения в сферах охраны вод и атмосферного воздуха; охраны земли и почв, животного мира и водных биологических ресурсов; охраны лесов от пожаров; отходов производства и потребления; лесопользования. За выявленные нарушения к дисциплинарной и административной ответственности привлечено 1 253 лица, возбуждено 22 уголовных дела. Широко использовались возможности межведомственного взаимодействия. Принципиальное внимание уделялось вопросам взыскания ущерба, причиненного окружающей среде. По заявлениям прокурора приостанавливалась деятельность предприятий, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Следует заметить, что действующее природоохранное законодательство не подтверждено четкими подзаконными актами, оно не отвечает современным условиям и не позволяет осуществлять эффективный контроль или надзор. Закон таков, что природопользователю выгоднее заплатить штраф, чем осуществлять свою деятельность в соответствии с установленными требованиями.

Итоги работы в рамках Года охраны окружающей среды были подведены в декабре 2013 года в г. Москве на IV Всероссийском экологическом съезде. Представители Оренбургской области также приняли в нем участие. По результатам работы съезда принята резолюция – основной документ при работе по защите окружающей среды на длительный период.

Основными направлениями в резолюции обозначены развитие экологической политики, совершенствование нормативно-правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности, в частности указано на необходимость ускорить принятие федеральных законов «О внесении

изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий», «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты Российской Федерации в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами», «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Особое место в итоговом документе занимают направления по экологическому образованию и воспитанию, развитию научных исследований в области охраны окружающей среды, внедрению экологической составляющей корпоративной ответственности бизнеса и международному сотрудничеству в области охраны окружающей среды.

Отмечена необходимость продолжения целенаправленной работы по обеспечению снижения выбросов, сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, работы с хозяйствующими субъектами по стимулированию наилучших современных технологий, решения вопросов ликвидации накопленного экологического ущерба, повышения эффективности администрирования платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Иными словами, только комплексный подход и совместные усилия органов власти, ответственное отношение природопользователей позволит достичь природоохранных целей по минимизации экологического вреда, наносимого окружающей среде, в том числе Оренбургского края.

Государственная защита прав и свобод человека и гражданина

Право на судебную защиту в гражданском и административном процессе

Повышение доступности судебной системы для граждан – одно из приоритетных направлений социального развития на современном этапе. Доступность суда – важная гарантия соблюдения и уважения прав и свобод человека.

По информации Оренбургского областного суда, районными (городскими) судами Оренбургской области рассмотрено 42 242 дела по искам физических лиц, из них с вынесением решения рассмотрено 35 332 дела, удовлетворено 91% исков граждан.

Из общего числа рассмотренных мировыми судьями гражданских дел 47 927 – по искам физических лиц, из них с вынесением решения (судебного приказа) рассмотрено 42 586 дел, удовлетворено 98,6 % исков.

Заметен рост и количества дел по административным делам. Так, районными (городскими) судами в 2013 году рассмотрено 8 460 дел об административных правонарушениях, что на 18,1 % больше, чем в 2012 году. Миро-

выми судьями Оренбургской области в 2013 году рассмотрено 69 663 дела об административных правонарушениях, что на 1% меньше, чем в 2012 году.

Таким образом, сохраняется и по отдельным направлениям набирает темп положительная динамика роста количества обращений граждан за защитой своих прав в суды области. Равно как и сохраняется такой же, как и в предыдущие годы, высокий процент удовлетворенных судами требований граждан.

Статистическая информация показывает, что институт судебной защиты востребован населением региона. Однако использование судебного механизма не во всех случаях является повсеместной практикой в обществе. Жалоб на неправомерные действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц (за исключением нарушений избирательного законодательства) рассмотрено судами 1 047, из которых удовлетворено только 32%. Кроме того, жалобы от граждан составляют менее половины объема, чаще всего неправомерные действия (бездействие) органов власти и должностных лиц оспаривают прокуроры.

В адрес Уполномоченного поступило 82 жалобы, затрагивающие процессуальные права граждан, что составило 6,5% от всех обращений. Количество жалоб, посвященных данной проблеме, снизилось на 25% в сравнении с 2012 годом.

Анализ обращений, поступающих к Уполномоченному, показал, что в большинстве случаев граждане не пытались решить свою проблему в судебном порядке, а полагались на помощь контролирующих, правоохранительных органов, вышестоящую инстанцию, то есть на административный порядок. Нежелание граждан пойти в суд, по их собственным словам, связано со сложностью этой формы защиты права в сочетании с дорогостоящей и недоступной юридической помощью.

Причины, породившие жалобы на нарушение процессуальных прав, следующие:

- недостаточность знаний для реализации своих процессуальных прав, при отсутствии профессиональной юридической помощи;

- недовольство постановлениями суда, вынесенными не в пользу гражданина;

- дефекты законодательства;

- желание получить юридическую помощь.

Уполномоченному поступали жалобы как на действия судей, так и обращения в поддержку самих судей. То есть судейской этике и профессионализму уделялось немало внимания со стороны граждан. По информации квалификационной коллегии судей Оренбургской области, количество жалоб на действия судей в 2013 году заметно снизилось в сравнении с прошлым годом.

Одной из форм дополнения гарантий прав граждан в гражданском процессе может стать участие в деле Уполномоченного для дачи им заключения по социально значимым вопросам в порядке, предусмотренном частью 2 статьи 47 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. В

первую очередь, это дела, в которых гражданин обжалует решения органов государственной власти регионального уровня и органов местного самоуправления. Такая рекомендация была адресована Оренбургскому областному суду в докладе Уполномоченного за 2012 год.

Практика такого участия нарабатывается, есть положительные примеры. Так, по одному из социально значимых дел Уполномоченный вынес аргументированное заключение в поддержку исковых требований ветерана Великой Отечественной войны к министерству социального развития о признании права на жилье. Правовая позиция Уполномоченного учтена судом при вынесении решения, и требования ветерана удовлетворены в полном объеме. Подготовлено заключение в поддержку иска сельского доктора к министерству здравоохранения Оренбургской области. Рассмотрение дела в суде продолжается.

Помимо индивидуальных судебных дел, Уполномоченный мог бы оказывать влияние и на судебную практику по определенному направлению, в том числе путем совместного обобщения по отдельным вопросам.

В качестве одной из основных проблем в реализации прав граждан на судебную защиту справедливо будет выделить доступность квалифицированной юридической помощи, в том числе бесплатной.

Оказание бесплатной юридической помощи

Аппаратом Уполномоченного в 2013 году был проведен анализ законодательства Оренбургской области, регулирующего вопросы оказания бесплатной юридической помощи, а также изучена практика работы созданного ГКУ «Государственное юридическое бюро Оренбургской области» за первые пять месяцев. Это позволило сделать вывод о необходимости и наличии возможности по расширению гарантий реализации прав граждан на получение бесплатной юридической помощи.

Вопрос предоставления в регионе бесплатной юридической помощи населению обсужден на заседании экспертного совета при Уполномоченном 20.06.2013 с участием директора ГКУ «Государственное юридическое бюро Оренбургской области», представителей Адвокатской палаты Оренбургской области, прокуратуры Оренбургской области, министерства социального развития Оренбургской области, Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Оренбургской области, аппарата Губернатора и Правительства Оренбургской области и других заинтересованных организаций.

По итогам заседания выработаны общие предложения по совершенствованию организации работы ГКУ «Государственное юридическое бюро Оренбургской области». Принято решение о внесении изменений в Закон Оренбургской области о бесплатной юридической помощи, касающихся дополнений перечня категорий граждан и расширений перечня случаев оказания юридической помощи, в том числе и случаев представления интересов граждан в судах.

Впоследствии Законодательным Собранием Оренбургской области был принят закон, разработанный министерством социального развития Орен-

бургской области, в котором учтены предложения, выработанные на заседании экспертного совета.

На 2014 год аппаратом Уполномоченного запланировано продолжение работы по совершенствованию правоотношений, связанных с получением социально незащищенными категориями граждан бесплатной юридической помощи.

Медиация

В целях реализации положений Федерального закона от 27.07.2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)», вступившего в силу с 01.01.2011, Уполномоченный предлагал в своих предыдущих докладах уделить дополнительное внимание работе, направленной на популяризацию процедуры медиации. По информации Оренбургского областного суда, судьями принимаются меры по заключению сторонами мирового соглашения по результатам проведения процедуры медиации.

При подготовке дел к рассмотрению и в судебных заседаниях судьями при рассмотрении гражданских дел, по которым законом допускается применение процедуры медиации, сторонам разъясняется право воспользоваться внесудебной процедурой урегулирования спора, разъясняются понятие и полномочия медиатора, а также последствия заключения медиативного соглашения. Указанные разъяснения также содержатся в принимаемых судьями определениях о подготовке дел к рассмотрению.

В судах Оренбургской области осуществляется информирование сторон спора о возможности использования процедуры медиации как альтернативного способа урегулирования споров путем размещения информации на информационных стендах в зданиях судов, на официальных сайтах; разъяснения прав о способе урегулирования спора путем медиации; проведения информационных сессий, выступлений с лекциями в учебных заведениях и иных организациях; опубликования материалов судебной практики по делам с применением процедуры медиации и статей в средствах массовой информации.

На сайтах и информационных стендах судов и судебных участков мировых судей размещена информация по вопросам применения процедуры медиации, а также сведения о медиаторах.

С июня 2011 года в Оренбургской области действуют кабинеты медиации при Оренбургском институте (филиале) ГОУ ВПО «Московская государственная юридическая академия имени О.Е.Кутафина» и организации Союза юристов Оренбуржья. При областной Торгово-промышленной палате в сентябре 2011 года создан Центр примирительных процедур (медиации).

Между тем в большинстве судов указанные примирительные процедуры в настоящее время не нашли широкого применения. Основные причины этого заключаются в следующем: новизна процедуры, высокая степень конфликтности отношений участников спора, отсутствие навыков и традиций по ведению переговоров, отсутствие медиаторов в определенных районах Орен-

бургской области и нежелание сторон нести транспортные расходы и временные затраты на поездки либо большая удаленность района от ближайших специалистов.

По состоянию на ноябрь 2013 года по 15 гражданским делам, рассмотренным районными (городскими) судами и мировыми судьями, стороны выразили согласие на проведение процедуры медиации и были направлены к медиаторам по их выбору. Из них по 5 делам процедура медиации проведена успешно, что позволило судьям утвердить мировое соглашение, принять отказ от иска или по просьбе сторон оставить иск без рассмотрения. По остальным делам медиативное соглашение между сторонами не заключено, в связи с чем рассмотрение дел было продолжено и по существу заявленных исковых требований судьями приняты решения.

Районным (городским) судам и мировым судьям Оренбургской области рекомендовано и в дальнейшем принимать меры по внедрению процедуры медиации при рассмотрении дел, а также меры, направленные на разъяснение особенностей этой процедуры, ее преимуществ перед иными способами реализации прав через средства массовой информации.

В настоящий момент можно констатировать, что Федеральный закон «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» пока лишь создал правовые основания для становления и развития медиации в Оренбургской области.

Исполнение судебных решений по гражданским делам

Правовосстановительная функция судебной власти реализуется лишь после успешного завершения исполнительного производства по вынесенному судебному решению. В связи с этим система исполнительного производства в России имеет в механизме государственной защиты прав человека ключевое значение.

Одним из приоритетных направлений деятельности УФССП России по Оренбургской области является исполнение требований наиболее социально значимых исполнительных документов о взыскании **алиментных** обязательств.

В 2013 году на исполнении в структурных отделах судебных приставов с учетом остатка прошлых лет находилось 35 340 исполнительных производств о взыскании алиментов, окончено и прекращено – лишь половина. Судебными приставами-исполнителями активно применялись меры административного и уголовного воздействия: составлено более трехсот протоколов и возбуждено более тысячи уголовных дел

Основной проблемой при принудительном исполнении алиментных обязательств по-прежнему остается отсутствие рынка труда либо вакансий рабочих мест, неплатежеспособность должников, отсутствие постоянного места работы, особенно в сельской местности, безработица.

Особую актуальность имеет принудительное исполнение решений судов о взыскании **задолженности по заработной плате**. Находилось на исполнении 11 977 производств на сумму 182 515 тыс. руб., окончено – 93%.

Наиболее проблемными вопросами, возникающими при исполнении производств о взыскании задолженности по заработной плате, являются неплатежеспособность должников и отсутствие у них имущества, на которое возможно обратить взыскание; отсутствие по месту регистрации; уклонение руководителей организаций-должников от исполнения решения суда; неликвидность имеющегося у должников имущества, а также признание организации-должника несостоятельным (банкротом).

Одной из задач, возложенных на службу, является **розыск должников**. Из трех тысяч большая часть – это должники по алиментным обязательствам. Достигнуть положительных результатов становится возможным благодаря тесному сотрудничеству с правоохранительными органами и иными ведомствами и организациями, с которыми заключены соглашения о взаимодействии и информационном обмене.

В 2013 году в адрес Уполномоченного поступило 33 жалобы на нарушения прав взыскателей в исполнительном производстве, что составило 2,6% от общего числа обращений. По данной тематике произошло снижение обращений по сравнению с предыдущим годом. Анализ поступающей информации показал: если в предыдущие годы жалобы были порождены ситуациями, в которых действительно сложно достичь положительного результата по причине неплатежеспособности должника, отсутствия у него имущества, инициирования процедуры банкротства и другим подобным причинам, то прошлогодние жалобы могли бы и не возникнуть, если бы конкретный пристав-исполнитель приложил дополнительные усилия.

Как и в прошлом году, граждане продолжали жаловаться на несвоевременное и неполное проведение исполнительных действий. Такого рода обращения разрешались в тесном взаимодействии с руководством УФССП России по Оренбургской области.

Примечательно, что дополнительные исполнительные действия, а то и вообще – первые исполнительные действия осуществлялись лишь после получения запросов Уполномоченного, причем случалось, что в день регистрации ответов на указанные запросы. Естественно, не может не возникнуть справедливый вопрос: а что мешало совершить эти действия раньше и проинформировать взыскателя?

Так, судебное решение о взыскании алиментов в пользу одной из заявительниц, вынесенное еще в 2011 году, не исполнялось, так как не были приняты меры к установлению местонахождения должника. После вмешательства в данную ситуацию Уполномоченного судебными приставами-исполнителями были проведены дополнительные мероприятия по установлению местонахождения плательщика алиментов, отобрано объяснение и вручены постановление об обязанности представления сведений о трудоустройстве и предупреждение об уголовной ответственности за неуплату алиментов. После того, как исполнительный лист был направлен по месту работы, денежные средства в счет погашения задолженности стали поступать на расчетный счет заявительницы.

Аналогичная ситуация возникла и у другой заявительницы, взыскавшей

моральный вред и судебные издержки с лиц, совершивших в отношении нее преступление и отбывающих наказание в ИК. Запрос Уполномоченного направлен в ОСП Ленинского района г. Оренбурга и в Оренбургское РОСП, где были открыты исполнительные производства. После запроса в одном из отделов выполнили дополнительные исполнительные действия, в другом – вынесено постановление о направлении копии исполнительного документа по месту отбывания наказания должника – в ГУФСИН России по Саратовской области.

В отдельных случаях добиться исполнения решения суда можно было, лишь разъяснив должнику последствия его неисполнения.

Например, в адрес Уполномоченного из Беляевского района поступила жалоба безработной гражданки, имеющей на руках вступившее в законную силу решение суда об обязанности центра занятости населения зарегистрировать ее в качестве безработной с назначением государственного пособия. Решение суда вступило в законную силу 06.06.2013, однако в течение двух месяцев не исполнялось. Руководством центра занятости принято решение обжаловать судебные постановления в кассационном порядке и не исполнять их до вынесения судом кассационного определения. После разъяснения положений гражданского процессуального законодательства о недопустимости неисполнения вступившего в законную силу решения суда на следующий же день судебное решение было добровольно исполнено в полном объеме.

Приведенные примеры и анализ по другим обращениям показывают, что без дополнительного контроля, без напоминаний со стороны вышестоящего структурного подразделения в отдельных случаях исполнительное производство не продвигается. В данной связи необходим комплекс мер, направленных на укрепление исполнительской дисциплины в подразделениях судебных приставов.

Таким образом, взыскатели все еще вынуждены заниматься перепиской, писать жалобы и напоминать о себе, поэтому необходимо приложить дополнительные усилия, направленные на исключение ситуаций, когда гражданин-взыскатель вынужден жаловаться в различные инстанции.

Реализация права на защиту в уголовном судопроизводстве

В соответствии с частью 1 статьи 6 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации уголовное судопроизводство направлено на достижение двух основных целей – защиту прав и законных интересов потерпевших от преступлений и защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения прав и свобод.

Преступность является наиболее распространенной формой нарушения прав и свобод человека. Она наносит невосполнимый вред охраняемым законом правам, свободам и интересам граждан. На протяжении 2013 года на территории области отмечено снижение уровня преступности. Зарегистрировано 27 136 преступлений, что на 5,2% меньше 2012 года. При этом на 9,5% увеличилось количество тяжких и особо тяжких преступлений, по областно-

му центру – на 18,7%. Тенденция увеличения удельного веса отдельных видов тяжких преступлений (убийств и изнасилований) при общем снижении уровня преступности наблюдалась и в 2012 году.

Значительное количество преступлений совершено в состоянии алкогольного или наркотического опьянения, произошел их рост на 10,9%. Наиболее высокая доля «пьяной» преступности зафиксирована в Тоцком, Курманаевском, Октябрьском, Тюльганском, Кувандыкском, Соль-Илецком и Беляевском районах.

На заседаниях постоянно действующего координационного совещания по обеспечению правопорядка в Оренбургской области, в состав которого входит Уполномоченный, уделялось пристальное внимание вопросам состояния работы правоохранительных органов и органов исполнительной власти по эффективности принимаемых мер для снижения спроса на психоактивные вещества (алкоголь, табак, наркотики) и профилактике правонарушений и преступлений, совершаемых в состоянии опьянения.

Осложнение криминогенной обстановки на территории указанных муниципальных образований позволяет сделать вывод о неэффективном взаимодействии органов внутренних дел с органами местного самоуправления данных муниципалитетов и институтами гражданского общества, например в части контроля выполнения установленных законодательством ограничений оборота алкогольных напитков.

Как отмечает прокуратура, территориальные органы полиции и наркоконтроля не проявляют должной инициативы в вопросах взаимодействия с органами местного самоуправления в сфере профилактики наркомании и наркоправонарушений, зачастую ограничиваются только представлением муниципальным антинаркотическим комиссиям итоговых отчетов о своей деятельности. Уполномоченный призывает все ведомства активизироваться, проводить целенаправленную работу в борьбе с этим социальным злом.

Сохраняется прошлогодняя тенденция роста уличной преступности. Каждое пятое преступление совершено в общественных местах. На 30,5% больше совершено преступлений на улицах. Эффективным ответом на преступность со стороны правоохранительных органов должно стать раскрытие преступлений. К сожалению, общий уровень раскрываемости преступлений за последние два года составляет 60%, что свидетельствует о недостаточном уровне защищенности граждан от преступных посягательств. Когда наказание станет быстрым и неотвратимым, тогда и восстановится социальная справедливость.

Жалобы граждан на действия или бездействие правоохранительных органов и граждан, считающих нарушенным свое право на справедливое судебное разбирательство по уголовным делам, продолжают занимать значительный объем в удельном весе всех поступивших к Уполномоченному обращений. В большинстве таких жалоб звучат фразы: «больше некуда обратиться», «последняя надежда». Такие жалобы, как правило, весомы в том смысле, что в них говорится о наиболее значимых правах человека. Они весомы и в буквальном смысле, поскольку такие жалобы поступают со значи-

тельным объемом приложений: переписка, решения органов и должностных лиц, постановления судов, накопившиеся порой за несколько лет.

Удельный вес в почте Уполномоченного составляют обращения по вопросам нарушения прав в системе уголовной юстиции – более 25%. В 2012 году таких обращений было 21%. Структура уголовно-правовых жалоб осталась практически такая же: в большинстве случаев оренбуржцев волновали вопросы обеспечения прав при судебном разбирательстве по уголовным делам, при расследовании уголовных дел органами следствия и дознания; нарушения прав при проведении доследственных проверок.

Многие доводы жалоб граждан, в особенности о волоките, формализме, нежелании должностных лиц правоохранительных органов защитить нарушенное право, оказались обоснованными.

Значительная роль в поддержании общественного порядка и безопасности возложена на самую приближенную к населению правоохранительную службу – участковых уполномоченных полиции. Именно участковые выполняют основные функции контроля за поведением граждан, склонных к совершению правонарушений. Однако, как показывает практика, ими принимается недостаточно мер или принимаемые меры неэффективны при рассмотрении сообщений о бытовых конфликтах, скандальном поведении соседей.

Право на нормальные, благоприятные условия проживания в многоквартирных домах как будто бы имеется у всех без исключения проживающих. Но не все живут спокойно.

К примеру, гражданка К., проживающая на ул. Потехина в г. Оренбурге, жаловалась на бездействие участкового инспектора полиции в связи с нарушением норм общежития со стороны соседей-квартирантов, которые постоянно кричали, дрались, включали в ночное время на полную громкость музыку: «Пошел уже пятый месяц, как мы не можем жить, спать и просто спокойно существовать в своей собственной квартире, а мы являемся добросовестными гражданами города Оренбурга и, как и все, имеем право на покой. К тому же закон о соблюдении покоя и тишины в ночное время еще никто не отменял».

Уполномоченный обратился к начальнику УМВД России по городу Оренбургу с просьбой провести проверку по обращению, принять действенные меры к устранению нарушений норм общежития и к должностным лицам, допустившим бездействие. Как сообщили из Управления, в целях профилактики правонарушений участковому уполномоченному полиции, обслуживающему дом заявительницы, указано на необходимость ежедневного посещения данного адреса.

Аналогичного содержания обращение поступило и от гражданки Ш. Из ответа начальника УМВД России по г. Оренбургу на письмо Уполномоченного следовало, что в ходе проведенной проверки факты, указанные в обращении, частично подтвердились, сосед-дебошир привлечен к административной ответственности по статье 33 Закона Оренбургской области об административных правонарушениях (за нарушение спокойствия граждан в ночное время суток). Проведенная профилактическая беседа о недопущении

правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений и необходимости соблюдения норм и правил общежития в многоквартирном доме должна повлиять на ситуацию. Данный адрес взят на контроль со стороны сотрудников полиции.

Недостаточно эффективная деятельность полиции по пресечению правонарушений способствует безнаказанности граждан: из правонарушителей они переходят в разряд уголовных преступников.

Как отмечают следователи Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Оренбургской области, устанавливая причины и условия, способствующие совершению преступлений против личности, они приходят к выводу о том, что большинство преступлений против личности совершается на бытовой почве гражданами в состоянии алкогольного опьянения, ведущими аморальный образ жизни, ранее судимыми. Работа службы участковых уполномоченных по профилактике данных преступлений на закрепленных административных участках также нуждается в корректировке.

По результатам рассмотрения представлений следственных органов в подразделения УМВД лишь незначительное число должностных лиц привлечено к дисциплинарной ответственности. По мнению Уполномоченного, должно быть так: совершил преступление гражданин, состоящий на учете, – участковый понес самую серьезную ответственность по службе.

Вопросы соблюдения прав граждан в уголовном судопроизводстве остаются наиболее острыми, поскольку они непосредственно связаны с человеческими судьбами. Наиболее часто они связаны с вынесением незаконных и безосновательных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела или наоборот, в поспешном принятии решения о возбуждении уголовного дела, задержании, аресте, незаконном прекращении или приостановлении производства по уголовным делам.

По сведениям прокуратуры Оренбургской области, после отмены постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела поставлено на учет более полутора тысяч преступлений, в том числе по службам органов полиции – 1 568, судебных приставов – 36, следственного комитета – 17, наркоконтроля – 9.

Таким образом, сохраняется тенденция **поверхностного проведения доследственных проверок** заявлений граждан о совершенном преступлении. При этом сроки проверок затягиваются, юридическая оценка событиям дается неверная. Повторное постановление об отказе в возбуждении уголовного дела зачастую не отличается от текста первоначального постановления.

Защита прав потерпевших в правоохранительных органах является слабым местом. Доступ их к правосудию проблематичен, если не сказать, сложен. Вот несколько примеров.

В августе 2012 года гражданку Ф. из квартиры по ул. Пролетарской г. Оренбурга выгнал брат, перед этим избив ее, она находилась на больничном в течение месяца. Заключение о степени тяжести полученного вреда заявительница на руки не получила, в медучреждении пояснили, что такие

документы может получить только участковый уполномоченный. Участковые неоднократно менялись, и о принятом решении ей было неизвестно.

Ф. жаловалась Уполномоченному на бездействие сотрудников полиции и просила помощи. Безусловно, что право на защиту от преступных посягательств было нарушено. Установлено, что по ее заявлению участковый отдела полиции № 1 УМВД России по г. Оренбургу без выяснения всех имеющих существенное значение обстоятельств безосновательно пришел к выводу об отсутствии в действиях брата состава преступления, предусмотренного статьей 116 Уголовного кодекса Российской Федерации (побои), и вынес соответствующее постановление, забыв при этом указать дату принятия своего решения. По факту угрозы убийством, о чем еще изначально сообщалось в заявлении, процессуальное решение не принималось вообще.

Рассматривая сообщение о преступлении, сотрудники полиции не изучили и не приобщили к материалу проверки результаты медицинского освидетельствования, не затребовали медицинские документы из лечебного учреждения, где находилась заявительница, не назначили дополнительное освидетельствование. Исполнителю без выполнения указанных мероприятий невозможно было определить тяжесть вреда, причиненного здоровью, и, соответственно, дать верную правовую оценку действиям обидчика. Исчерпывающих мер по организации проверок содержащихся в обращении сведений о совершенных неправомерных действиях со стороны руководства отдела полиции также принято не было.

По результатам рассмотрения представления прокурора Ленинского района г. Оренбурга за допущенные нарушения закона участковый уполномоченный привлечен к дисциплинарной ответственности. В четвертый раз прокуратурой отменено незаконное решение. Непонятно, понесет все же наказание обидчик заявительницы или нет.

Нарушения прав на доступ к правосудию допускаются не только путем вынесения незаконных и необоснованных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела. К сожалению, имеются случаи, когда граждане вместо помощи и защиты от сотрудников полиции получают безразличие и равнодушие, а порой становятся жертвами преступлений, совершенных полицейскими. Как еще можно назвать действия (или бездействие), направленные на сокрытие преступлений?

В качестве примера может быть приведена следующая жалоба. Очевидные мошеннические действия были совершены в отношении гражданки Т., которая с 2008 года инициирует привлечение к уголовной ответственности лиц, из-за которых она с детьми лишилась квартиры. Неоднократные решения об отказе в возбуждении уголовного дела, вынесенные в отделе полиции № 3 по г. Оренбургу, отменялись прокурором Дзержинского района г. Оренбурга.

Обращение направлено Уполномоченным в адрес начальника областного УМВД еще в феврале 2013 года и поставлено на контроль. В течение года на неоднократные запросы прокурорам г. Оренбурга и района поступал одинакового содержания ответ об отмене очередного постановления об отказе в

возбуждении уголовного дела. Затем материал передан в отдел полиции № 2.

Согласно полученной от прокурора Центрального района информации «из анализа указанной ситуации усматриваются признаки мошенничества, однако для полноты проверки и принятия законного решения необходимо разыскать К. и опросить его». И это несмотря на то, что этого самого К. в ходе проведенных проверок уже опрашивали и в материалах имелись его объяснения.

В результате обращения Уполномоченного в прокуратуре отменено и незаконное постановление об отказе в возбуждении уголовного дела по заявлению гражданина О. Инвалид II группы длительное время не может привлечь к ответственности проживающую по соседству гражданку, которая взяла у него займы крупную сумму денег. В отделе полиции № 1 ему отказывают в возбуждении уголовного дела.

Обращение направлено Уполномоченным по подведомственности районному прокурору, откуда в марте 2013 года получен ответ, что постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, вынесенное еще в октябре 2012 года, отменено, а материал возвращен для дополнительной проверки и устранения имеющихся недостатков. Возникает вопрос: почему в течение пяти месяцев незаконное процессуальное решение при рассмотрении сообщения о преступлении не отменялось, пока не поступила очередная жалоба, в которой нет новых доводов, требующих дополнительных проверочных действий?

Как и следовало, наша переписка свелась к запросу – ответу, новые постановления вновь отменялись прокурором. По фактам волокиты прокурором в адрес начальника отдела полиции направлено представление об устранении нарушений уголовно-процессуального законодательства с требованием привлечения виновных должностных лиц к строгой дисциплинарной ответственности.

Сотрудников полиции, нарушивших закон, может, и привлекут к ответственности, но для заявителя это не имеет никакого значения, похищенные у него денежные средства уже вряд ли вернут, а вот нечистые на руку люди останутся безнаказанными и будут продолжать обманывать доверчивых и беспомощных.

Вмешательство Уполномоченного в ситуацию, в которой оказалась гражданка И., помогло восстановить справедливость, и виновный понес наказание. В течение года, с февраля 2012 год, в отделе полиции № 2 УМВД России по г. Оренбургу не принималось решение о привлечении к уголовной ответственности врача-хирурга ООКБ № 2 за ненадлежащее лечение, в результате чего заявительнице установлена инвалидность. Неоднократно в отделе полиции выносились постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. С августа 2012 года проведение проверки было поручено следователю следственного комитета. Проверка также приняла затяжной характер.

Уполномоченный направил жалобу И. руководителю СУ СК РФ по Оренбургской области для рассмотрения. Привлечение внимания к ситуации

подтолкнуло следственные органы к передаче материала по подследственности в отдел полиции, где в отношении врача было возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного статьей 118 Уголовного кодекса Российской Федерации. Рассмотрение дела мировым судьей закончилось вынесением приговора. Кроме того, по гражданскому иску в пользу заявительницы взыскано 500 тыс. руб. в счет возмещения вреда здоровью.

Несмотря на то, что случаев обжалования результатов некачественных доследственных проверок со стороны следователей СУ СК РФ по Оренбургской области меньше, нельзя недооценивать социальную значимость таких отказов, поскольку в компетенцию данных органов входит защита такой человеческой ценности, как жизнь.

Описанные выше ситуации – это лишь малая часть, по которым Уполномоченный в течение 2013 года вступил в переписку с органами внутренних дел, прокуратуры, следственного комитета. Производство по многим обращениям не окончено и перешло на текущий год, потому что и оставить граждан с их неразрешенными проблемами нельзя, и добиться справедливости и восстановления нарушенных прав крайне затруднительно.

В отличие от органов прокуратуры, первые лица УМВД России по Оренбургской области и Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Оренбургской области, как правило, не берут под личный контроль поступившие от Уполномоченного обращения и нередко перепоручают их тому подразделению, чье действие обжалуется. При этом не учитывается, что данное подразделение уже принимало решение по вопросам жалобы и все возможные способы защиты своих прав на данном уровне уже исчерпаны.

Уполномоченный обращает внимание руководителей указанных федеральных органов, что при направлении к ним жалобы по подведомственности, в случаях, когда излагается просьба информировать о результатах, необходимо после промежуточного ответа информировать об окончательном решении без дополнительной, совершенно излишней переписки.

Вопросы соблюдения учетно-регистрационной дисциплины, исключения фактов принятия незаконных и необоснованных решений об отказе в возбуждении уголовных дел, в том числе соблюдения сроков рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях, находятся на постоянном контроле. Они неоднократно рассматривались на совместных совещаниях прокуроров, руководителей следственных подразделений, в органах УМВД. Принимаемые меры не снимают напряженности вопросов, и они продолжают оставаться актуальными.

В судах осуществляется контроль за исполнением решений, принятых в порядке, установленном статьей 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. Изложенное в информации областного суда Оренбургской области предложение об участии Уполномоченного в судебном процессе при рассмотрении судами в указанном порядке жалоб на повторные отказы в возбуждении уголовных дел полицией и Следственным управлением

Следственного комитета Российской Федерации по Оренбургской области принимается.

В докладе за 2012 год в рекомендациях УМВД России по Оренбургской области Уполномоченный предлагал рассмотреть вопрос о возможности введения в системе органов внутренних дел отдельного учета количества отмененных решений об отказе в возбуждении уголовного дела по одному и тому же материалу с тем, чтобы реально оценивать способность сотрудников эффективно выполнять свои обязанности при разрешении заявлений и сообщений о преступлениях. Однако пока понимания не найдено, хотя для всех очевидно, насколько серьезно ущемляются права граждан таким бездействием отдельных должностных лиц, когда люди годами ходят в поисках справедливости и лишены доступа к правосудию.

Уполномоченный и его аппарат готовы участвовать в судах при рассмотрении жалоб о многократных отказах в возбуждении уголовных дел, более того, при обращениях граждан по наиболее значимым вопросам в этой сфере намерены помогать им в подготовке заявлений в суды и поддерживать их там.

Задержание, аресты, обыски и другие следственные действия

Согласно статье 22 Конституции Российской Федерации, каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению, при невозможности избрать иную меру пресечения, не связанную с изоляцией от общества.

Лишение свободы допустимо в случае законного задержания или заключения под стражу лица, чтобы оно не уклонилось от ответственности. По информации прокуратуры области, в истекшем году продолжилось сокращение числа лиц, задержанных по подозрению в совершении преступления, основанное на более взвешенном подходе следователей и дознавателей к вопросам задержания граждан с учетом обстоятельств дела и личности подозреваемых.

В последнее время появилось много серьезных аналитических исследований в этой области, которые подтверждают, что суды с чрезмерно большим доверием относятся к заявленным стороной обвинения доводам, которые содержатся в ходатайствах, даже если они не подкреплены никакими доказательствами и основаны на предположениях. Поэтому в каждом конкретном случае необходимо проверять обоснованность подозрения в причастности лица к совершенному преступлению.

В адрес Уполномоченного нередко поступали жалобы на решения о применении меры пресечения в виде ареста. Заявители ссылались на предвзятость судей при рассмотрении ходатайств органов следствия и дознания о применении данной меры пресечения, односторонность, обвинительный уклон и т. п. Не все они, конечно, обоснованы.

Тем не менее к соблюдению законодательных норм имеются вопросы. *Жалобу жителя г. Орска гражданина Д. подписали еще пять человек, называя себя понятыми и свидетелями. Из жалобы: «23 ноября 2012 года при*

выходе из магазина был задержан неизвестными людьми. Мне были надеты наручники. Ничего не объясняя, посадили в машину и подвезли к подъезду моего дома. Из карманов достали сотовый телефон, ключи от квартиры (никаких документов, удостоверений не предъявлялось). На шум и угрозы в мой адрес на площадку вышли соседи. На вопрос, кто они такие и что случилось, ответа не последовало. Длительное время меня продержали в подъезде... После проведения обыска в моей квартире остался полный разгром».

Заявителя в наручниках отвезли в отдел, допрашивали, закрывали в маленькой душной комнате под лестницей. Ни во время обыска, ни в отделе полиции, несмотря на ухудшение состояния здоровья, ему не разрешали принимать лекарства, без которых он не мог обходиться. Уже в ИВС вызвали «скорую». На следующий день после того, как отпустили домой, из-за резкого ухудшения самочувствия в тяжелом состоянии Д. госпитализировали в больницу с инсультом. При обыске из квартиры Д. изъяли паспорт, судьба которого была неизвестна заявителю более года. По причине отсутствия в протоколе обыска записи об изъятии паспорта, ответственность за документ никто из должностных лиц, участвовавших в обыске, не брал.

Согласно протоколу, обыск в квартире у Д. проводили следователи СО г. Орск СУ СК РФ по Оренбургской области и оперуполномоченные УМВД России по Оренбургской области. Уполномоченный обратился к руководителю Следственного управления с убедительной просьбой проверить законность выполненных следственных действий и принять меры к возврату паспорта. Удивительно, что проверка обращения проводилась в том же следственном отделе. Получилось так: на кого жаловались, тот и рассмотрел жалобу. Бесспорно, что об объективности говорить не приходится.

Не вмешиваясь в деятельность следственных органов, Уполномоченный преследует цель обратить внимание руководства ведомства на бесчеловечное отношение со стороны следователя к гражданину, приведшее его к больничной койке. Вопросы законности и обоснованности задержания Д. по подозрению в совершении преступления, помещения и содержание его в ИВС остались открытыми, судя по тому, что Д. не была избрана мера пресечения и предъявлено обвинение.

«Право на свободу является основополагающим правом человека. Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права и международных договоров Российской Федерации допускают возможность ограничения права на свободу лишь в той мере, в какой оно необходимо в определенных законом целях и в установленном законом порядке.

Ограничения прав и свобод могут быть оправданы публичными интересами лишь тогда, когда такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются пропорциональными, соразмерными и необходимыми для целей защиты конституционно значимых ценностей» (из постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2013 года № 41 «О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога»).

В 2013 году, по данным следственных изоляторов и изолятора временного содержания г. Оренбурга, освобождено из-под стражи по иным причинам, к которым в том числе относится и неподтверждение подозрения в совершении преступлений: ИВС г. Оренбурга – 185 человек, СИЗО № 1 – 109, СИЗО № 2 – 127, СИЗО № 3 – 85. А это отдельные судьбы конкретных людей.

Применение насилия и других незаконных методов ведения следствия

В соответствии с положениями статьи 21 Конституции Российской Федерации достоинство личности охраняется государством, ничто не может быть основанием для его умаления.

Среди сотрудников правоохранительных органов бытует убеждение, что если не «поднажать» на предполагаемого преступника, то правды от него не добьешься. Только в кино преступления раскрываются с помощью интеллекта оперативника или следователя. В жизни часто бывает иначе. Жесткие способы расследования преступлений многим кажутся эффективными.

Верховный Суд Российской Федерации направил всем судьям обзор о том, как выявлять пытки и дискриминацию, подготовленный экспертами ООН. Согласно международным рекомендациям, отвечать за мучения подозреваемых должны и начальники, и подчиненные. «В то же время лица, облеченные высокими полномочиями, включая государственных должностных лиц, не могут являться неподотчетными или уклоняться от уголовной ответственности за акты пыток или жестокого обращения, совершенные их подчиненными», – полагают эксперты.

Когда в ноябре 2011 года в помещении одной из оперативно-розыскных частей уголовного розыска города Оренбурга скончался местный житель, оказалось, что к его насильственной смерти причастны оперативные сотрудники, прослужившие всего два года: лейтенант и старший лейтенант полиции. Каким образом за такой короткий срок службы в органах полиции «вылезли наружу» такие социально нежелательные черты характера, как жестокость, грубость, вседозволенность, цинизм?

Применение к задержанным физического насилия для получения признательных показаний в совершении преступлений – давний способ раскрытия преступлений и, к сожалению, пока неискоренимый в правоохранительной системе. Создается такое впечатление, что вновь пришедшие на службу сотрудники сразу же «заражаются» этим «хроническим заболеванием» системы. По отношению к людям, как к объектам своей служебной деятельности, уже на первых годах службы формируется предвзятое отношение, профессиональный стереотип: любой гражданин – это потенциальный преступник.

Система психологического обеспечения деятельности полиции слабо работает. Вопросы психологического отбора и профилактики преодоления профессиональной деформации сотрудников правоохранительных органов должны быть первостепенны в кадровом обеспечении правоохранительных

органов.

Для того чтобы без промедления разобраться, принять законное решение и поставить окончательную точку по той или иной жалобе на неправомерное применение физической силы, использование недозволенных методов расследования уголовных дел, материал будет многократно возвращаться в следственный комитет из прокуратуры для дополнительной проверки с отменным постановлением об отказе в возбуждении уголовного дела по одному и тому же основанию.

Гражданка Р. с своей жалобе сообщала Уполномоченному о применении насилия со стороны оперативных сотрудников полиции в отношении ее сына. Судьей Ленинского районного суда г. Оренбурга 11.09.2013 отказано в ходатайстве следователя СУ УМВД России по г. Оренбургу в заключении под стражу Р. и назначен домашний арест. Сразу после судебного заседания Р. был доставлен в отдел полиции по адресу: г. Оренбург, ул. Пролетарская, 160, где в течение пяти часов подвергался избиению с целью признания в совершении преступлений. К жалобе прилагалось заключение судебно-медицинского эксперта о характерных телесных повреждениях – кровоподтеки и ссадины грудной клетки, в области верхних конечностей, гематомы мягких тканей головы.

Признав доводы заявительницы достаточно убедительными, Уполномоченный обратился к прокурору г. Оренбурга с просьбой организовать тщательную проверку. Как выяснилось, следователь СО по ЮАО г. Оренбург СУ СК РФ по Оренбургской области без выяснения всех значимых обстоятельств отказал в возбуждении уголовного дела, так и не уяснив, что телесные повреждения Р. получил в отделе полиции. На момент написания доклада с помощью ведомственного контроля незаконное постановление отменено и проверка возобновлена. Рассмотрение обращения матери Р. будет оставаться на контроле в аппарате Уполномоченного. Остается надеяться, что обстоятельства получения Р. телесных повреждений после посещения отделения ОРЧ будут объективно установлены и приняты соответствующие меры.

Здесь уместно привести выдержку из обращения П.: «Считаю, сотрудники полиции должны вызывать чувства уважение и образ защитника, а не чувство страха и образ маниакальных личностей, которые пришли на службу для самоутверждения».

Одними из основных причин распространения такого явления, как «выбивание показаний», является безнаказанность виновных и попустительство со стороны руководства.

Несмотря на столь негативные примеры, наблюдается ситуация, когда в отношении сотрудников полиции все же возбуждаются уголовные дела по фактам превышения полномочий и судом выносятся обвинительные приговоры.

В своем предыдущем докладе Уполномоченный сообщал о случае применения насилия к С. со стороны сотрудников полиции ОМВД по Оренбургскому району. Незаконные действия сотрудников полиции заключались в

том, что они желали получить от доставленного признательные показания в тех преступлениях, которые он не совершал, для чего надевали на потерпевшего наручники, избивали его, душили полиэтиленовым пакетом.

Инициированная Уполномоченным проверка по данному факту окончилась привлечением виновных к уголовной ответственности. В июне 2013 года уголовное дело в отношении двух участковых уполномоченных полиции и начальника пункта полиции районного отдела регионального УМВД было направлено в Ленинский районный суд г. Оренбурга для рассмотрения. Полицейские признаны виновными в превышении своих должностных полномочий с применением физического насилия.

Одновременно нельзя забывать, что сообщения граждан о том, что из них «выбили» показания о совершенном преступлении, бывают и ложными. Такой способ используется для того, чтобы избежать ответственности. Поэтому каждый такой сигнал требует качественной, всесторонней, профессиональной проверки.

Обращения в почте Уполномоченного и изучение сложившейся вокруг них ситуации вызывают серьезную озабоченность нарушениями конституционных прав граждан. Пока будет сохраняться практика оценки деятельности правоохранительных органов по количественным показателям, которые толкают сотрудников на незаконные методы работы, нарушения сохранятся. Только строгий и повседневный контроль и требовательность к подчиненным со стороны руководства, начиная с отделения, отдела, управления правоохранительных органов, сможет изменить положение дел к лучшему.

Назрела острая необходимость в коренном улучшении эффективности деятельности правоохранительных органов, и на первом месте должна стоять задача кадрового обеспечения. **Формирование кадрового состава силовых структур должно основываться на отборе граждан, пригодных по индивидуально-психологическим, нравственным и физическим качествам к несению службы, сопряженной с риском для жизни. Просчитать и определить предрасположенность к профессиональной деятельности с учетом развития профессиональной деформации – вот основная задача специалистов, участвующих в определении профессиональной пригодности кандидатов.**

Права участников уголовного судопроизводства

В истекшем году в аппарат Уполномоченного поступали жалобы не только на процессуальную деятельность правоохранительных органов, но и на недостатки в организации работы.

Так, вмешательство Уполномоченного сдвинуло с места разрешение затянувшихся вопросов. *Проверка по обращению следственно-арестованного Б. о несвоевременном получении процессуальных судебных решений по уголовному делу показала, что задержка с отправкой документов произошла по вине сотрудника канцелярии районного суда г. Оренбурга, направлявшего корреспонденцию в другой следственный изолятор. Информация Уполномоченного председателем суда доведена до сведения сотрудников, а допустив-*

ший нарушения работник канцелярии строго предупрежден. Причиной нарушения прав явилась элементарная невнимательность.

Мать осужденного Н. просила разобраться со следующей ситуацией. В феврале прошлого года ее сын, находясь в СИЗО-2, обратился в районный суд г. Орска (по месту нахождения на момент обращения) с ходатайством о пересмотре приговора в связи изменением законодательства. Несмотря на неоднократные напоминания суду о том, что осужденного могут отправить к моменту заседания для отбытия наказания в исправительную колонию, расположенную в г. Оренбурге, постановление о назначении заседания судом в изолятор направлено не было.

После того как осужденный был этапирован в колонию, суд переправил ходатайство в районный суд г. Оренбурга (по месту отбывания наказания). В связи с необходимостью получения копий материалов уголовного дела, которые имели значение для рассмотрения ходатайства, началась переписка между двумя судами. На протяжении трех месяцев поданное ходатайство не рассматривалось.

Обстоятельства, связанные с организацией работы суда, а также рассмотрение уголовного дела различными инстанциями, не могут приниматься во внимание в качестве оснований для превышения разумных сроков осуществления уголовного судопроизводства (статья 6.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации). Уполномоченный обратился к председателям Оренбургского областного суда и районного суда г. Орска с просьбой обратить внимание на искусственно созданную проблему, устранить препятствия доступа к правосудию осужденного. По результатам проверки судьей районного суда указано на нарушения, допущенные при рассмотрении материала по ходатайству осужденного о пересмотре приговора в порядке статьи 10 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Совместными усилиями необходимо сделать так, чтобы население Оренбуржья чувствовало себя всесторонне защищенным, это и есть залог доверия общества к суду и ко всей правоохранительной системе.

Обеспечение прав граждан в местах лишения свободы

Условия содержания в изоляторах временного содержания, камер для задержанных и арестованных в административном порядке городских, районных органов внутренних дел и помещений для подследных в судах

При осуществлении правозащитной деятельности Уполномоченным значительное внимание уделялось соблюдению прав граждан, находящихся в местах заключения, поскольку у них существенно ограничена возможность защищать свои права самостоятельно. С этой целью регулярно посещались изоляторы временного содержания городских, районных отделов органов внутренних дел (ИВС), проверялись условия содержания задержанных и обвиняемых в совершении преступлений. Соблюдение и обеспечение защиты прав человека в таких специфических местах свидетельствует о степени пра-

вовой культуры государства и определяет доверие граждан к его правовой системе.

Анализ обращений показал, что перед Уполномоченным поднимались и вопросы соблюдения и обеспечения прав граждан со стороны сотрудников полиции ИВС. Так, в обращении следственно-арестованного Л. сообщалось о пренебрежительном отношении сотрудников полиции к арестантам, он просил содействия в возврате его личных вещей, в том числе дорогостоящих медицинских препаратов, которые пропали во время конвоирования из ИВС г. Бузулука в СИЗО-1 г. Оренбурга.

После обращения Уполномоченного к руководству МО МВД России «Бузулукский» о необходимости разобраться в ситуации и принять меры к возврату вещей, незамедлительно поступил ответ о том, что все вещи были возвращены обвиняемому, и этот факт нашел подтверждение в собственноручном заявлении Л.

В адрес Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области в истекшем году поступило немного обращений граждан либо их представителей, которые сообщили о нарушенных правах при содержании в ИВС. Испытание в стрессовой ситуации, связанной с задержанием и нахождением в непривычных условиях, осмысление, небольшой срок пребывания в данных учреждениях, особенно для невиновных, – все эти обстоятельства, возможно, не дают гражданам понять и осознать, что они находились в неприемлемых условиях. Отсюда и немногочисленное количество обращений.

На территории области продолжают функционировать 25 ИВС, где в 2013 году содержалось 12 793 человека.

В 2013 году Уполномоченный и сотрудники аппарата совместно с представителями областного УМВД и прокурорами посетили ИВС и спецприемники МО МВД России «Оренбургский», «Бугурусланский», «Бузулукский», «Кувандыкский», «Сорочинский», ОМВД России по Тоцкому, Илекскому районам. Ряду руководителей районных отделов полиции Уполномоченный указал на необходимость улучшения искусственного освещения, проведения косметического ремонта в камерах. Впоследствии отмеченные недостатки были устранены, необходимые ремонтные работы выполнены.

От содержащихся лиц во время посещения учреждений жалоб и претензий на условия содержания не поступало. Если граждане и обращались к Уполномоченному, то высказывали несогласие с избранной мерой пресечения, приговорами судов.

Посещения ИВС и результаты прокурорских проверок в целом показали, что проблемы, связанные с надлежащим обеспечением прав заключенных, по-прежнему актуальны. Практически все проверенные ИВС (кроме новых, введенных в эксплуатацию за последние два года и капитально отремонтированных) имеют отклонения от норм по условиям содержания.

Помещения некоторых ИВС не только не могут быть признаны соответствующими требованиям законодательства, но и порой просто представляют угрозу здоровью содержащихся в них подозреваемых и обвиняемых. Так, помещения ИВС Кувандыкского, Абдулинского, Сакмарского, Шарлыкского

и Сорочинского районов находятся в подвальных и полуподвальных помещениях. Отсутствие системы принудительной приточно-вытяжной вентиляции в ряде ИВС препятствует нормальному проветриванию помещений и создаёт угрозу распространения среди подозреваемых и обвиняемых заболеваний, передающихся воздушно-капельным путем.

Особое беспокойство вызывает положение в ИВС Абдулинского отдела полиции. Этот изолятор расположен в непригодном здании 1900 года постройки. *Вот выдержки из обращения осужденного Х. к Уполномоченному: «Обращаю Ваше внимание на скотские условия содержания заключенных в ИВС г. Абдулино Оренбургской области. В камерах отсутствуют столы, полы бетонные, тусклый свет, портящий зрение, отсутствуют прогулочные дворники, помещения не проветриваются. Все это дает повод полагать об издевательствах над людьми. Свидание с мамой не дали, хотя было разрешение. Я прошу Вас помочь вернуть мои вещи, которые мне не отдали. Помогите мне».*

Как сообщило руководство УМВД России по Оренбургской области, о неприемлемых условиях содержания граждан в изоляторе известно. В соответствии с Концепцией развития изоляторов временного содержания на 2012–2014 годы в третьем квартале 2013 года начато строительство нового здания МО МВД России «Абдулинский» и помещения ИВС. По плану ввод здания в эксплуатацию ожидается в III квартале 2015 года.

В предыдущем докладе Уполномоченного сообщалось, что Абдулинский межрайонный прокурор ставил перед судом вопрос о приостановлении деятельности ИВС и КАЗ до устранения нарушений федерального законодательства. Однако районный суд своим решением от 19.10.2012 исковое заявление прокурора оставил без удовлетворения. Апелляционная инстанция оставила решение без изменения.

В связи с тем что права граждан продолжают нарушаться и до постройки нового здания ИВС, по-видимому, положение не изменится, Уполномоченный запросил информацию у прокурора о том, какие в 2013 году были приняты меры к исполнению требований Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений». Как сообщил межрайонный прокурор, 03.02.2014 в Абдулинский районный суд к МО МВД России «Абдулинский» подано исковое заявление об обязанности устранения нарушений. Представляется, что до введения в эксплуатацию нового здания ИВС должны быть приняты дополнительные временные меры, способствующие соблюдению прав граждан.

В целях обеспечения федерального финансирования ремонтов и реконструкций помещений ИВС органов внутренних дел УМВД России по Оренбургской области в 2013 году все помещения изоляторов были переведены из муниципальной в федеральную собственность.

Программой концепции развития изоляторов временного содержания органов внутренних дел на 2012–2014 годы, принятой Правительством Российской Федерации, предусмотрено выделение денежных средств из федерального бюджета на капитальный ремонт и строительство новых зданий

ИВС. На область в 2013 году выделено 29 700 тыс. руб., которые были полностью освоены.

Успехи в реализации программы капитального ремонта зданий, где размещены изоляторы, заметны. Произведен ремонт ИВС, расположенных в городах Оренбурге и Бугуруслане, в поселках Домбаровка, Новоорск и Саракташ. В 13 территориальных органах области проведен ремонт камер ИВС, выделенных для содержания граждан, арестованных в административном порядке, и текущий ремонт помещений спецприемника МО МВД России «Бугулуковский», а также дооснащение дезинфекционными камерами 19 ИВС. Проводятся мероприятия по закупке мебели, бытовой техники и отдельных материально-технических средств. Ожидается получение около 10 млн. руб. для строительства ИВС в г. Сорочинске.

В ИВС УМВД России по г. Оренбургу осуществлено лицензирование медицинской деятельности. Это единственный пролицензированный изолятор. Проблема получения лицензии состоит в том, что к соискателю предъявляются завышенные требования, лицензирующие органы отказывают подразделениям УМВД области в получении данной лицензии. В настоящий момент в ИВС области медицинскую помощь оказывают в основном медицинские работники с фельдшерским образованием. Но фактов не оказания медицинской помощи арестованным не установлено.

На прошедшем заседании коллегии УМВД России по Оренбургской области в ноябре 2013 года данный вопрос поднимался. Отмечалось, что состоящие в штате изоляторов медицинские работники осуществляют осмотр при приеме доставляемых лиц и оказывают неотложную медицинскую помощь. Взаимодействие с территориальными органами здравоохранения у органов внутренних дел налажено, отказов по выездам в ИВС «скорой помощи» не было.

Как показала практика, врач с высшим образованием не желает трудиться в ИВС за ту оплату, которая предлагается. Для лицензирования деятельности в учреждениях правоохранительных органов надлежащие условия не созданы. Вероятнее всего, назрела необходимость пересмотра нормативов, обязывающих данные учреждения осуществлять лицензированную медицинскую деятельность.

На территории области имеется 45 помещений для подсудимых и конвоя. Лишь в 18 судах из 45, расположенных на территории области, соблюдаются требования закона, регламентирующие нормы санитарной площади на 1 человека не менее 4 кв. м.

Начальнику Управления судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в Оренбургской области, а также председателям районных судов области прокурорами неоднократно направлялись информации о принятии мер к устранению выявленных нарушений. Препятствием для устранения указанных нарушений зачастую является конструктивная особенность зданий, в которых расположены районные и городские суды Оренбургской области.

За последние годы для соблюдения прав подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, содержащихся в ИВС, сделано немало. Прилагались серьезные усилия и выделялись средства на то, чтобы привести в соответствие современным требованиям и нормам условия для содержащихся граждан.

В целях дальнейшего предупреждения и выявления нарушений условий содержания задержанных и заключенных под стражу на 2014 год разработан график совместных посещений и проверок мест принудительного содержания представителями Уполномоченного и УМВД России по Оренбургской области.

Как и прежде, Уполномоченным будет уделяться пристальное внимание вопросам соблюдения прав и свобод граждан, лишенных свободы.

Соблюдение прав граждан в учреждениях УИС

В условиях развития гражданского общества важная роль отводится системе исполнения наказаний как одному из важнейших социально-правовых институтов государства. Деятельность УФСИН России по Оренбургской области является неотъемлемой частью функционирования всей государственной системы в решении важных задач реформирования пенитенциарной системы региона в соответствии с международными стандартами.

На территории области дислоцировано три следственных изолятора, семь мужских исправительных колоний, одна женская колония общего режима и пять колоний-поселений. По состоянию на 01.01.2014 в исправительных учреждениях УИС области содержалось 11 047 осужденных и 1 861 подследственный числился в следственных изоляторах. защите прав граждан данной категории уделялось серьезное внимание.

В 2013 году Уполномоченным и сотрудниками аппарата осуществлено 15 выездов в исправительные учреждения и следственные изоляторы, в ходе которых были проверены условия соблюдения прав содержащихся граждан. Положительным фактором во взаимодействии Уполномоченного, руководства УФСИН и органов прокуратуры являлась практика проведения совместных приемов, рассмотрения предложений, заявлений и жалоб подозреваемых, обвиняемых и осужденных. Совместная деятельность позволяла в том числе на месте разобраться и принять меры к устранению нарушений.

Так, в камере 49 следственного изолятора № 3, площадь которой составляет 16 кв. м, содержалось восемь следственно-арестованных лиц и на одного человека приходилось всего 2 кв. м. В личном деле следственно-арестованного Е., водворенного в карцер за нарушение режима содержания, отсутствовало заключение о возможности его содержания по медицинским показаниям. По истечении срока, определенного постановлением начальника СИЗО, следственно-арестованный Д. находился в одиночной камере. По итогам проверки, проведенной совместно представителями прокуратуры и Уполномоченного, руководителю учреждения направлено представление об

устранении допущенных нарушений, которое было исполнено незамедлительно.

В течение года на выездных приемах принято 69 человек, все обратившиеся в пределах компетенции Уполномоченного получили ответы на поставленные вопросы.

О том, что при соблюдении прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания, пока сохраняются проблемы, свидетельствуют и письменные обращения. Содержащиеся под стражей и отбывающие наказание в виде лишения свободы граждане – одна из самых многочисленных категорий заявителей. В 2013 году их количество по сравнению с 2012 годом увеличилось и составило соответственно 93 и 68.

Тематика обращений разнообразна. При обжаловании приговоров и иных судебных решений, действий дознавателей и следователей при расследовании уголовных дел ответы Уполномоченного носили разъяснительный характер: куда, кому, в какие сроки и какие действия можно и нужно обжаловать в установленном законодательством порядке.

По таким вопросам, как применение мер взыскания, изъятие вещей, отправка корреспонденции, получение переводов и посылок, документирование, оформление пенсий, прохождение медицинского освидетельствования, восстановление связей с близкими, и другим сотрудники аппарата по поручению Уполномоченного самостоятельно и совместно с органами прокуратуры проводили проверки, в результате которых оказано содействие в переводе осужденного из одной колонии в другую; установлено местопребывание осужденного, о чем сообщено обратившейся матери; начальником колонии удостоверена доверенность от осужденного на участие в приватизации жилья и передана супруге; отправлены письма осужденного, которые ранее не доходили до родных; осужденному возвращены принадлежащие ему книги, изъятые в ходе обыска, и другое.

Направлялись обращения граждан и по подведомственности. *Рассматривая жалобу М. в интересах осужденного сына, отбывающего наказание в ИК-4, Уполномоченный принял решение направить ее прокурору по надзору за соблюдением законодательства в исправительных учреждениях области, потому что изложенные в ней доводы о невыдаче в полном объеме сезонной спецодежды требовали проверки и реагирования. Факты нашли подтверждение, и прокурором было внесено представление на имя начальника ФКУ ИК-4 о выявленных нарушениях.*

Некоторые поступающие обращения граждан из мест лишения свободы свидетельствовали об имеющихся проблемах с обеспечением прав человека в сфере уголовного и уголовно-процессуального законодательства. Осужденные, например, продолжали жаловаться на необъективность суда при отказе в условно-досрочном освобождении (далее – УДО). В связи с тем что эта тема продолжала оставаться актуальной, сотрудники аппарата Уполномоченного изучили и проанализировали ее. Сделан вывод, что некоторые суды не всегда взвешенно подходили к принятию решений об отказе в удовлетворении ходатайств осужденных.

Несмотря на то что в отношении осужденных, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления, суд разбирался тщательно и принципиально, отдельные судебные решения выделились из общей практики и вызвали непонимание и определенные сомнения в их объективности: когда осужденный подлежал освобождению – отказывали, когда не было оснований для освобождения – освобождали. Приводились конкретные примеры, когда ни тяжесть совершенных преступлений, ни оставшийся не возмещенным ущерб потерпевшим, ни неоднократные нарушения режима содержания в местах лишения свободы не повлияли на решение суда об удовлетворении ходатайства.

Обобщение о сложившейся практике оренбургских судов по рассмотрению ходатайств об условно-досрочном освобождении осужденных от дальнейшего отбывания наказания и изменении вида исправительного учреждения направлено в Оренбургский областной суд и обсуждено на совещании с председателями городских и районных судов области с участием Уполномоченного.

Особое внимание уделялось Уполномоченным вопросам оказания медицинской помощи гражданам, находящимся в заключении. В основном в места лишения свободы попадает та часть населения, которая ранее никогда не обращалась к врачам. В исправительные учреждения они приносят с собой целый «букет» заболеваний.

По данным УФСИН России по Оренбургской области, количество больных активным туберкулезом составило 640 человек, ВИЧ-инфицированных – 1 355. Из числа больных умерло от заболеваний в период отбывания наказания в 2013 году 82 человека. Освобождено от дальнейшего отбывания наказания в связи с болезнью 20 человек. Судом отказано в освобождении впоследствии умерших в учреждениях УИС области 14 человек (из 45 осужденных, которым отказано).

Несмотря на то что медицинская служба уголовно-исполнительной системы области оснащена основными видами оборудования, инструментарием длительного пользования и диагностической аппаратурой, а медицинские части учреждений обеспечены лекарственными препаратами и медикаментами в достаточном объеме, жалобы от спецконтингента поступали. Не всегда обращения были связаны с вопросами оказания самой медицинской помощи, зачастую просьбы порождались нежеланием администрации или сотрудников службы отвечать на письма родственников осужденных о состоянии их здоровья.

К Уполномоченному обратилась гражданка Г. с просьбой установить местопребывание ее сына, который был этапирован из ИК-8 в другое исправительное учреждение. Из колонии на этот вопрос ответа ей не поступало долгое время. Для оказания помощи заявительнице направлен запрос в специальный отдел УФСИН России по Оренбургской области, откуда получено сообщение, что осужденный по его письменному заявлению об обследовании и лечении этапирован в областную психиатрическую больницу ГУФСИН России по Челябинской области. Данная информация была доведена до све-

дения заявительницы. Тем самым администрация ИК-8 допустила нарушение, не проинформировав родных о том, куда будет направлен осужденный для дальнейшего отбывания наказания.

В адрес Уполномоченного из Комитета за гражданские права (г. Москва) поступило обращение М. в интересах мужа – осужденного С., отбывающего наказание в ИК-9. Проблема заключалась в том, что учреждение отказало в предоставлении копии документов истории болезни из медицинской карты осужденного, которые были необходимы для обращения к специалистам и назначения необходимого лечения. Заявительница просила помощи в сложившейся ситуации.

После вмешательства в данную ситуацию сотрудника аппарата Уполномоченного в колонии осужденному С. был разъяснен порядок предоставления интересующих сведений о состоянии его здоровья (добровольное информированное согласие для предоставления сведений иным лицам). После подписания осужденным необходимого документа заявительнице было предложено запросить в медчасти ИК-9 интересующие сведения.

Проверка по устному сообщению из г. Ясного от матери осужденного К. – инвалида детства, состоящего на учете у психиатра, показала, что сотрудники медчасти ИК-8 безосновательно волокитят направление документов на МСЭ для подтверждения группы инвалидности. Было достаточно телефонного разговора сотрудника аппарата по поручению Уполномоченного с начальником медчасти, чтобы были приняты необходимые меры и материал направлен на экспертизу. Через короткий промежуток времени получено подтверждение, что осужденному К. подтверждена группа инвалидности и назначены пенсионные выплаты.

Приказом директора ФСИН России от 09.12.2013 № 722 создано Федеральное казенное учреждение здравоохранения – ФКУЗ МСЧ-56. В структуре учреждения 9 филиалов медицинских частей и 2 туберкулезные больницы. Основным направлением деятельности данного учреждения является оказание медико-санитарной помощи личному составу и спецконтингенту исправительных учреждений и следственных изоляторов. Есть надежда, что с образованием данного учреждения медицинские работники будут независимы от руководства исправительных учреждений в принятии решений и случаи выполнения ими несвойственных функций будут исключены.

Вопросы ресоциализации в обществе, возвращение к нормальной, законопослушной жизни отбывших наказание граждан стоят сегодня особенно остро и являются необходимым элементом обеспечения национальной безопасности, предупреждения рецидивной преступности и обеспечения прав и свобод человека. Важно не только исполнить наказание, но и постараться вернуть обществу полноценных и достойных граждан. К сожалению, остается нерешенной проблема ресоциализации осужденных после освобождения из мест лишения свободы.

В 2012 году из учреждений УФСИН области освободилось 6 308 человек, из которых 573, или 9%, нуждались в оказании помощи при решении проблем социально-бытового и трудового устройства. Количество освобо-

дившихся в 2013 году составляет 6 665, в том числе нуждающихся в помощи – 531 человек, или 8%.

В сентябре 2013 года на заседании экспертного совета по вопросам прав и свобод человека при Уполномоченном были подняты проблемы, возникающие в ходе процесса реабилитации и адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы.

Взаимодействие органов УИС с органами социальной защиты, труда и занятости, муниципалитетами не достигло еще должного уровня, нет обратной связи. В I полугодии 2013 года на 2 570 запросов в ОВД не получено ответов на 1 407 (более половины), в центры занятости населения из 303 отправленных не получены ответы на 101 запрос (треть), из 180 в органы местного самоуправления нет ответа на 118 (около 70%). Среди лидеров по неисполнительности – г. Оренбург, затем – г. Орск и г. Новотроицк, г. Медногорск. На фоне увеличения количества лиц, освобождаемых из мест лишения свободы и нуждающихся в социальной помощи, государственные органы продемонстрировали очевидное бездействие.

Немаловажным элементом подготовки граждан к освобождению является наличие документа, удостоверяющего личность осужденного. Более тысячи осужденных, прибывших отбывать наказание в места заключения, не имели паспортов. Всем известно, что паспорт необходим для реализации многих прав и свобод, гарантированных Конституцией Российской Федерации. Устройство на работу, регистрация брака, получение медицинской помощи, принятие наследства, даже приобретение билета – совершение всех этих действий без паспорта невозможно. Несмотря на то что в течение года в исправительных учреждениях осужденным было оформлено 1 488 паспортов, все же освобонилось без документов 549 человек.

Причины, по которым освободившиеся не были паспортизированы (по сведениям УФСИН), следующие: 154 человека отбывали наказание менее 2 месяцев – этого времени оказалось недостаточно для оформления документов; в отношении 46 не поступили ответы из УФМС России по Оренбургской области о наличии гражданства; 314 отказались в получении паспортов, заявив, что их паспорта дома, у знакомых и так далее; у 28 документы были оформлены, но они так и не дождались выдачи им паспорта, освободившись из мест лишения свободы. Кроме того, у 7 человек паспорта изымались при задержании сотрудниками полиции, однако ни на один запрос в УМВД России по Оренбургской области ответ о судьбе документа так и не поступил. Имеется достаточно примеров, когда правоохранительные органы и органы следствия изымали паспорта при задержании граждан, но впоследствии местонахождение документов так и не было установлено.

Освободившиеся после отбытия наказания в местах лишения свободы и не получившие документа, удостоверяющего личность, фактически не имели ни малейшего шанса нормально начать новую жизнь. В своем предыдущем ежегодном докладе Уполномоченный четко обозначил одну из основных задач, которая требует незамедлительного решения, – обеспечение изъятия и сохранности документов арестованных для того, чтобы количество

лиц, поступающих в исправительные учреждения без паспорта, серьезно сократилось. По-видимому, ответственные ведомства не заинтересованы в ее разрешении. Обозначенная проблема требует внимания со стороны руководителей правоохранительных органов и органов прокуратуры. Необходимо подключаться, организовывать и проводить проверки розыскных и уголовных дел, а результаты обсудить на межведомственном совещании.

Федеральные миграционные службы не отказывают администрациям исправительных учреждений в выдаче паспортов осужденным, однако многие запросы, направляемые УФСИН России по Оренбургской области в их адрес, остаются без ответа.

Необходимо добиться и того, чтобы исправительные учреждения и территориальные подразделения Федеральной миграционной службы своевременно обменивались информацией, перестали перекладывать друг на друга обязанность по получению иных документов, когда занимаются вопросами паспортизации осужденных.

Существует ряд объективных причин, когда лица в местах лишения свободы не паспортизируются и освобождаются без документов. Но разбирательства по поступившим к Уполномоченному обращениям свидетельствуют о том, что, помимо объективных, существуют и субъективные причины, когда ответственные лица несвоевременно и неэффективно выполняют свою работу.

Так, например, осужденный Ф., отбыв наказание в виде лишения свободы сроком более 9 лет, освободился, не получив паспорта. Причем вопрос о паспортизации ставился перед администрацией исправительных учреждений № 8 (г. Оренбург) и № 5 (г. Новотроицк), где он отбывал наказание с 2005 года. Это пример безрезультатной деятельности, когда не требовалось особых и сложных усилий для документирования гражданина. На 8 запросов колонии из региональных ОФМС – Сакмарского района и г. Новотроицка – не были получены ответы о проверке наличия гражданства, а когда в феврале 2013 года все же поступило заключение о том, что осужденный Ф. является гражданином Российской Федерации, материал на документирование не был рассмотрен до июня, когда осужденный освободился.

С возникающими жизненными трудностями бывшие заключенные не всегда в состоянии самостоятельно справиться и находят выход из этой ситуации в совершении нового преступления. По статистике примерно треть всех криминальных правонарушений имеют рецидивный характер. В число основных причин рецидивной преступности входят бытовая неустроенность, отсутствие жилья и работы. При таких обстоятельствах ресоциализация бывших осужденных необходима в первую очередь для обеспечения безопасности населения нашего региона, укрепления законности и правопорядка.

Федеральным законом «Об основах социального обслуживания населения» предусматривается оказание помощи освобожденным гражданам. Вопросы временного жизнеустройства граждан в Оренбургской области решают два государственных учреждения – «Центр социальной адаптации лиц без определенного места жительства «Феникс» в г. Орске и «Шанс» в

г. Оренбурге. Каждое учреждение рассчитано на 60 мест. Помощь оказывалась и во всех 46 районах области комплексными центрами соцобслуживания населения.

По сведениям УФСИН России по Оренбургской области, в течение года в эти учреждения направлено после освобождения 22 человека. Обратившиеся обеспечивались одеждой, предметами первой необходимости, продуктовыми наборами или горячим питанием. Им оказывалась материальная помощь, содействие в восстановлении документов, установлении инвалидности и назначении пенсии, трудоустройстве. При необходимости граждане помещались в медицинские учреждения, Имангуловский специальный дом-интернат для престарелых и инвалидов.

Статья 13 Федерального закона «О занятости населения» относит лиц, освобождённых из мест лишения свободы, к числу пользующихся повышенной социально-правовой защитой. Вместе с тем квотирование рабочих мест для освобождённых из мест заключения имеет свои особенности. Установление квот происходит путем соглашения с работодателем на договорной основе. Работодателя же далеко не всегда устраивают работники низкой квалификации с непредсказуемым поведением и завышенными требованиями и амбициями (а многие освобожденные именно таковы). Работодатели уклоняются от оформления трудовых отношений с лицами, прибывшими из мест лишения свободы, под различными предлогами: у бывшего заключенного нет должного опыта работы, неподходящая профессия, нет привычки к труду и тому подобное.

При оказании содействия за счет квот желающие граждане трудоустроивались. Однако, учитывая негативное отношение к приему на работу бывших заключенных, введение квоты без экономической заинтересованности работодателей не позволило расширить возможности их трудоустройства.

Контроль за соблюдением жилищных прав основной массы осужденных во время их нахождения в изоляции не осуществляется. К такому выводу Уполномоченный пришел, рассматривая обращения в его адрес.

Немаловажным фактором является разрыв семейных связей, удаленность исправительных учреждений от мест проживания родных и близких осужденного. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации устанавливает, что местом отбывания наказания в виде лишения свободы является исправительное учреждение в пределах территории субъекта Российской Федерации, в котором проживало или было осуждено лицо. Однако данное требование не всегда выполняется.

Заслушав выступления представителей заинтересованных ведомств, экспертный совет при Уполномоченном пришел к выводу, что все государственные органы недостаточно занимаются вопросом реабилитации бывших заключенных, нет ни соответствующего закона, ни соответствующего ведомства. Отсутствует единый подход к решению проблемы социальной реабилитации осужденных. Сегодня общество еще не готово оказывать реальную помощь такой категории гражданам.

Областная целевая программа «Социальная реабилитация и адаптация в Оренбургской области лиц, освободившихся из мест лишения свободы» на 2011–2013 годы, к сожалению, не была обеспечена необходимым финансированием. В разработанную государственную программу «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности в Оренбургской области на 2014–2020 годы» включена подпрограмма «Социальная реабилитация и адаптация лиц, освободившихся из мест лишения свободы, и лиц, осужденных без изоляции от общества». Следует констатировать, что на март 2014 года госпрограмма еще принята не была. По мнению Уполномоченного, для решения существующих проблем необходимо принятие отдельной целевой программы постпенитенциарной реабилитации осужденных на федеральном уровне, подкрепленной соответствующим финансированием.

Формирование системы социальной реабилитации граждан, отбывающих наказание, – одна из задач, поставленных Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию еще на 2012 год. Аппарат Уполномоченного принимает активное участие в деятельности рабочей группы по разработке нормативных актов для создания в Российской Федерации системы пробации.

Уполномоченный рекомендовал УФСИН России по Оренбургской области совместно с Центром социально-политических исследований «Индикатор» провести социологический опрос и анкетирование среди готовящихся к освобождению. В этом направлении работа начата, выводы исследователей по полученным результатам должны оказать помощь в более глубоком изучении существующих проблем с учетом мнения респондентов относительно пожеланий и возможностей жизнедеятельности и самореализации на воле.

Продолжая деятельность по защите прав и свобод граждан, в 2013 году Уполномоченный и Общественная наблюдательная комиссия (далее – ОНК) заключили соглашение о сотрудничестве. Помимо посещений учреждений УИС, начала реализовываться такая форма взаимодействия, как совместное рассмотрение обращений, содержащих сведения об ущемлении прав осужденных.

Получив очередное обращение от матери одного из осужденного, Уполномоченный предложил руководителю ОНК осуществить совместный выезд в колонию. Аналогичное предложение направлено и Оренбургскому прокурору по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, так как информация требовала проверки законности соблюдения прав осужденных и исполнения законодательства об условиях содержания.

Первый опыт работы показал, что совместными усилиями сотрудников аппарата Уполномоченного и представителей комиссии можно получить большой объем информации, охватив для беседы более 30 осужденных, содержащихся на излечении в областной туберкулезной больнице на территории исправительной колонии № 5.

По полученным результатам проверяющие пришли к однозначному выводу о том, что изложенные в обращениях от имени родственников осужденных сведения об изъятии личных вещей, невыдаче теплой одежды по се-

зону, нечеловеческом отношении к больным, которых якобы заставляют выходить на улицу в холодное время на построение, о ненадлежащем питании и лечении, не нашли подтверждения. Нарушений прав осужденных не выявлено. Кроме того, сами осужденные, в интересах которых подано обращение, просили прекратить всякое разбирательство, претензий к условиям содержания и лечения не имели.

В 2013 году Уполномоченный принимал активное участие в заседаниях комиссии по вопросам помилования. Из рассмотренных 113 ходатайств осужденных комиссией рекомендовано применить акт помилования к 19. Можно только предположить, что причиной отклонения Президентом Российской Федерации всех ходатайств осужденных, отбывающих наказание в учреждениях уголовно-исполнительной системы Оренбургской области, послужила подготовка к принятию Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 18.12.2013 постановления «Об объявлении амнистии в связи с 20-летием принятия Конституции Российской Федерации».

С целью совершенствования системы взаимодействия комиссии по вопросам помилования и учреждений УФСИН России по Оренбургской области, а также с целью повышения качества принятия решений по ходатайствам о помиловании в очередной раз Уполномоченный обращает внимание на целесообразность организации участия самих осужденных в заседаниях. Оптимальным вариантом, не требующим дополнительных затрат, была бы видеоконференция путем видеозвонков через Skype либо внедрение иных способов видео-конференц-связи, в том числе и с использованием имеющихся в учреждениях области терминалов. Есть опыт такой работы в других регионах.

Кроме того, возможность Уполномоченного связаться в режиме реального времени с любым начальником учреждения УФСИН могла бы значительно сократить сроки рассмотрения поступивших обращений по вопросам, затрагивающим их деятельность.

К сожалению, в настоящее время далеко не каждый осужденный, отбывающий наказание в местах лишения свободы, занят трудом. Вывод на оплачиваемые работы составил 2 179 человек, или 19,4%. Несмотря на то что по сравнению с 2012 годом процент осужденных, выходящих на оплачиваемые работы, увеличился на 0,2%, что также мало, нужно постоянно акцентировать внимание руководителей исправительных учреждений на заинтересованности осужденных в труде.

Среднедневная заработная плата осужденных в 2013 году составила 133,9 руб., в 2012 году – 83,6 руб., произошло увеличение. Низкую заработную плату УФСИН России по Оренбургской области обосновывает низкой квалификацией осужденных, из-за которой не выполняется норма выработки.

В предыдущем докладе Уполномоченного приводился пример, когда зарплата осужденной, отработавшей в швейном производстве ИК-2 на протяжении месяца, составила 1 тыс. руб. Сегодня ситуация немного изменилась в лучшую сторону. В связи с тем что в данной колонии швейное производство является основным, постоянно ведётся работа по расширению и улучшению условий труда, освоению новых видов продукции и увеличению объе-

мов производства. Норма выработки осужденными в 2012 году составляла 54%. В 2013 году за счет обучения осужденных швейному производству в ПТУ и обучения бригадным и индивидуальным методами в бригаде норма выработки увеличилась до 65%.

Выполнение рекомендаций Уполномоченного

О мероприятиях по приведению условий содержания в следственных изоляторах к национальным и международным стандартам. Согласно разрядке ФСИН России выделены форточные вентиляторы в количестве 45 штук для установки в камеры режимных корпусов следственных изоляторов. В соответствии с планом работы на I полугодие 2014 года в СИЗО № 2 и СИЗО № 3 запланировано проведение косметического и капитального ремонта камер режимных корпусов, в том числе камер карантинного отделения и столовых для осужденных, оставленных для выполнения работ по хозяйственному обслуживанию учреждений.

Несмотря на принимаемые меры по профилактике преступлений, связанных с использованием средств мобильной связи в учреждениях УФСИН России по Оренбургской области, периодически регистрируется такой вид преступления, как телефонное мошенничество. Анализ оперативной информации свидетельствует о том, что основными каналами поступления средств мобильной связи являются перебросы через основное ограждение; транспорт, заезжающий в режимную территорию; родственники осужденных, прибывающие на свидания; сотрудники учреждения.

По мнению Уполномоченного, профилактических мер либо недостаточно, либо они неэффективны. Задача омбудсмана – привлечь внимание к существующим проблемам, не дать о них забыть, умолчать.

В целом, отмечает Уполномоченный, в деятельности УИС области за последние годы по ряду направлений произошли значительные изменения в лучшую сторону. Больше внимания стало уделяться улучшению условий содержания спецконтингента, приведению их в соответствие с требованиями федерального законодательства и международных стандартов. Решались вопросы по ремонту помещений, благоустройству территорий колоний, материально-техническому обеспечению. Улучшилось медико-санитарное обеспечение осужденных. Более тысячи осужденных получили и продолжают получать общее и профессиональное образование, так необходимое им для адаптации на свободе.

Отношения между Уполномоченным и руководством УФСИН России по Оренбургской области сложились и носят конструктивный характер, что позволяет оперативно решать возникающие вопросы. Кроме того, они способствуют созданию прозрачности самой системы ФСИН. Есть уверенность, что и в дальнейшем вопросам соблюдения прав человека в местах лишения свободы будет уделяться должное внимание.

Правовое просвещение в сфере прав человека

Анализ обращений граждан к Уполномоченному, обмен опытом с коллегами из других регионов, опыт взаимодействия с органами власти федерального и областного уровней, органами местного самоуправления выявили одну из основных причин, усложняющих гражданам защиту своих прав в той или иной ситуации, – это правовая безграмотность и правовой нигилизм.

Принятие Конституции Российской Федерации и ратификация Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод гарантировали, что каждый человек имеет право знать свои права. Как показывает многолетний опыт и правозащитная деятельность, правовая осведомленность населения не только в нашем регионе, но и целом по стране остается низкой. Граждане слабо или вообще не ориентируются в нормативных актах, регулирующих отдельные сферы жизни и защищающих их права, и в редких ситуациях имеют представление о порядке их защиты.

Последствием правовой безграмотности населения является чиновничий произвол и безнаказанность. При рассмотрении большинства обращений была выявлена одна и та же закономерность: граждане не знают, в какие органы они могут обратиться, как правильно составить заявление, какие обязанности есть у чиновников, сотрудников правоохранительных органов и бизнеса перед гражданами. Этим пользуются чиновники: отказывают в приеме заявлений, не регистрируют сообщения о правонарушениях и так далее. Незнание гражданами своих прав, неумение их отстаивать делает население более уязвимым в современных условиях, создает благоприятную среду для развития коррупции и повышения социальной напряженности.

Опыт зарубежных стран показывает, что правовое просвещение – один из главных инструментов предотвращения нарушений прав и свобод граждан.

В России деятельность по развитию системы правового просвещения возложена на регионы. В 2010 году постановлением Правительства Оренбургской области принята Стратегия развития Оренбургской области до 2020 года и на период до 2030 года, в соответствии с которой одним из приоритетных направлений областной политики является развитие публичных центров правовой, деловой и социально значимой информации, созданных на базе региональных и муниципальных библиотек, коммуникационных центров с использованием систем удаленного доступа к услугам региональных центров обслуживания. Во всех муниципальных образованиях области и областном центре созданы и функционируют центры правовой информации, информацию о которых можно получить на официальном интернет-портале правовой информации www.pravo.gov.ru и в администрации муниципального образования.

Положения стратегии нашли отражение и в организации деятельности органов власти, для которых правовое просвещение населения стало одной из задач деятельности. Правовое просвещение и разъяснение гражданам их

прав и обязанностей является одной из задач Уполномоченного и осуществляется разными путями и способами.

Одним из них является выпуск информационных материалов, статей, брошюр. Они посвящаются как общим понятиям права, так и останавливаются на конкретных проблемных вопросах, волнующих население. В 2013 году Уполномоченным по результатам мониторинга обращений граждан, информации из органов власти и СМИ выявлены наиболее распространенные вопросы к юристам и изданы методические материалы по темам «Что необходимо знать при общении с судебными приставами», «Трудовые права и гарантии беременных женщин», «Полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в сфере земельных отношений», «Справочник жильца многоквартирного дома». В указанных брошюрах даны ответы на часто встречающиеся вопросы, в том числе по несудебному и судебному порядку разрешения спорных ситуаций, об органах и их компетенции в конкретных правоотношениях, способах обжалования действий и решений чиновников и т. д.

Другой не менее важный способ правового просвещения граждан – публичные лекции и выступления. Уполномоченный и сотрудники аппарата приняли участие и выступили на следующих мероприятиях:

совместная пресс-конференция Уполномоченного с прокуратурой Оренбургской области и Федерацией организаций профсоюзов Оренбургской области по теме «Соблюдение трудового законодательства в Оренбургской области», приуроченная к 1 Мая;

выступление перед студентами Башкирского экономико-юридического техникума в г. Оренбурге по вопросам европейских стандартов защиты прав человека и национальных правозащитных институтов в рамках недели европейской демократии;

выступление в Оренбургском государственном университете с докладом о правовых возможностях решений омбудсмена по защите прав человека и гражданина;

лекция для слушателей Малой академии государственного управления в ОГУ по закону и основам деятельности Уполномоченного.

Стоит отметить, что 2013 год дал обширные возможности правопросветительской деятельности благодаря мероприятиям, посвященным 20-летию Конституции Российской Федерации и прошедшим под эгидой Правительства Оренбургской области. К ним можно отнести наиболее значимые: международный правовой форум «От Конституции Российской Федерации – к евразийскому правовому пространству» и межвузовская научно-практическая студенческая конференция «Конституция Российской Федерации – основа стабильности и развития». В каждом из мероприятий принято участие с выступлениями и докладами. Также Уполномоченный и начальники отделов аппарата вошли в состав экспертной комиссии по оценке научно-исследовательских работ студентов ОГУ, посвященных 20-летию Конституции Российской Федерации. Участники показали высокий уровень подготовки и знаний при презентации своих выступлений.

В рамках юбилея Конституции Российской Федерации и руководители общественных приемных Уполномоченного принимали активное участие в правовом просвещении населения муниципальных образований о значении прав человека в современном мире и в России. Ими были подготовлены статьи в местные СМИ: «Бугурусланская правда», «Сорочинский вестник», «Гвардеец труда», «Металлург»; выступления перед студентами юридического факультета филиала НОУ ВПО Московского института права в г. Орске; оборудованы стенды-выставки.

И, конечно, один из наиболее действенных способов правового просвещения – это бесплатные консультации по правовым вопросам.

Уполномоченный, сотрудники аппарата, руководители общественных приемных постоянно проводят устное консультирование граждан, осуществляют выездные приемы, отвечают на вопросы: «Как оформить земельный участок?», «Как вступить в наследство?», «Как оформить пособие по уходу за ребенком?», «Куда обратиться за социальной помощью?» и т. д. Вовремя полученные ответы, возможно, предотвращали возникновение или развитие конфликтных ситуаций, а также значительно сокращали время мытарств граждан по инстанциям и ведомствам.

В 2013 году большое внимание правопросветительской тематике было уделено при взаимодействии со СМИ.

Использование возможностей средств массовой информации в правовом просвещении

Формирование правового государства и гражданского общества в целом невозможно без активного сотрудничества правозащитных институтов со средствами массовой информации.

Средства массовой информации оказывали неоценимую помощь оренбургскому омбудсмену в деятельности по правовому просвещению граждан. Тесное сотрудничество с представителями печатных изданий, радио, телевидения позволило расширить аудиторию общения, повысить уровень информированности населения о деятельности Уполномоченного, донести до граждан важную информацию об их правах, проводить интерактивное голосование. СМИ через свои материалы, программы помогали Уполномоченному в восстановлении нарушенных прав граждан. Освещение проблем конкретного человека в первую очередь было направлено на предупреждение и устранение нарушений по подобным случаям.

Между Уполномоченным, сотрудниками аппарата и журналистским сообществом в нашем регионе в целом сложились конструктивные отношения. Корреспонденты СМИ зачастую просили дать интервью по актуальным темам, прокомментировать ту или иную ситуацию, выступить экспертом по правовым вопросам.

На протяжении всего года статьи о работе Уполномоченного публиковались в различных областных, городских и районных газетах: «Оренбуржье», «Оренбургская неделя», «Комсомольская правда в Оренбурге», «Гражданин», «Сорочинский вестник», «Орская хроника» и других.

Темы материалов были самые разные: это и информация об основных направлениях деятельности регионального омбудсмена, и наиболее интересные и значимые обращения в адрес Уполномоченного, порядок их разрешения, статистика и тематика обращений, информация о проведении выездов и личных приемов Уполномоченного.

Информация о специальном докладе «Соблюдение прав граждан, находящихся в психиатрических больницах Оренбургской области» и проблема реабилитации и адаптации лиц, освободившихся из мест лишения свободы, которая обсуждалась на экспертном совете Уполномоченного, также нашли отражение в статьях.

Одной из форм взаимодействия Уполномоченного и печатных СМИ являлось участие в «прямых линиях» с читателями, которые могли позвонить в редакцию и поделиться своей проблемой. В 2013 году Уполномоченный неоднократно был гостем различных печатных изданий и отвечал на вопросы граждан по телефону, разъяснял им порядок обращения в те или иные органы, помогал найти выход из ситуации.

В 2013 году работа Уполномоченного освещалась не только в печатных СМИ, но и на телевидении. Интервью и комментарии по той или иной теме выходили на ТК «ГТРК «Оренбург», ТК «Вести 24», ТК «Регион» в программах «Качество жизни», «Ваши права», «Начистоту», «Место встречи». Темы для обсуждения были различными: информирование граждан о путях защиты своих прав, наиболее актуальные проблемы в сфере защиты прав граждан, порядок обращения к Уполномоченному, условия проведения амнистии, приуроченной к 20-летию Конституции Российской Федерации и другие.

На протяжении всего года на областных и городских каналах выходили сюжеты о заседаниях экспертного совета, об острых вопросах нарушения трудовых прав граждан, итогах деятельности Уполномоченного за год.

Один из инструментов получения быстрой информации – постоянно работающий сайт Уполномоченного: <http://ombudsman-oren.ru>, активно востребованный пользователями сети «Интернет». За год его посетило более 500 человек. Разделы сайта, разграниченные по определенным темам, постоянно обновляются и дополняются информацией. На сайте размещены следующие материалы:

ежегодные доклады Уполномоченного за 2011 и 2012 годы;

методические материалы и справочники о механизмах и способах защиты прав граждан;

наиболее острые обращения граждан и порядок их решения.

Кроме того, на сайте представлена контактная информация, порядок обращения и подачи жалоб в адрес Уполномоченного. Посетители веб-сайта имели возможность в режиме онлайн оставить письменную жалобу, заполнив небольшую контактную форму.

В текущем году официальный сайт Уполномоченного будет дополнен интерактивным голосованием по различным темам, которые волнуют жителей области.

Подводя итоги и оценивая немногочисленный опыт совместной работы Уполномоченного и средств массовой коммуникации, следует отметить, что это сотрудничество вносит весомый вклад в дело защиты прав человека и гражданина на территории Оренбургской области. Уполномоченный планирует и в дальнейшем развивать взаимодействие со СМИ в области защиты прав и свобод человека с представителями областных, городских и районных СМИ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В соответствии с международными принципами Уполномоченный выполняет государственную функцию защиты. Его деятельность направлена на содействие в восстановлении прав и свобод личности в государстве, что соотносится с особым характером жалоб к Уполномоченному.

Не умаляя проведенной органами государственной власти и местного самоуправления Оренбургской области работы и достигнутых успехов, Уполномоченный в своем докладе стремился объективно отразить еще не решенные острые проблемы, волнующие жителей региона, высказать свои рекомендации и видение по их разрешению.

Органы государственной власти Оренбургской области серьезно подошли к исполнению рекомендаций ежегодного доклада за 2012 год.

В 2013 году постановлениями Правительства Оренбургской области утверждены «дорожные карты» повышения эффективности и качества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг, услуг в сферах здравоохранения, образования, социального обслуживания населения, культуры. Приняты областные государственные программы практически по всем направлениям деятельности исполнительного органа власти.

Учтены рекомендации Уполномоченного по вопросу соблюдения пенсионных прав граждан и в подписанном 29.01.2014 соглашении между Правительством, профсоюзами и работодателями Оренбургской области «О взаимодействии в сфере социально-трудовых отношений и социальной защиты населения Оренбургской области на 2014–2016 годы».

В отношении рекомендаций в адрес органов местного самоуправления следует отметить, что главы муниципалитетов по-разному отнеслись к решению этого вопроса.

Например, администрации городских округов: Бузулук, Гай, Медногорск, Сорочинск, ЗАТО Комаровский, а также муниципальных районов: Абдулинский, Асекеевский, Беляевский, Гайский, Грачевский, Новоорский, Светлинский, Северный, Ясенский – сообщили о принятых и принимаемых во исполнение рекомендаций мерах.

Очень серьезно к рекомендациям Уполномоченного отнеслись Бузулукский, Илекский, Октябрьский районы и городские округа Бугуруслан, Орск, которые не только сообщили о проделанной работе, но и приняли планы ме-

роприятий, направленных на исполнение рекомендаций ежегодного доклада Уполномоченного.

Многие муниципалитеты: Адамовский, Александровский, Домбаровский, Кувандыкский, Матвеевский, Переволоцкий, Сакмарский, Ташлинский, Тюльганский районы – ограничились сообщением о том, что рекомендации изучены сотрудниками местных администраций, приняты к сведению и будут использоваться в работе.

Целый ряд муниципалитетов вообще проигнорировали запрос Уполномоченного об итогах рассмотрения его рекомендаций в 2013 году. В частности, это городские округа Оренбург и Новотроицк, муниципальные районы: Акбулакский, Бугурусланский, Кваркенский, Красногвардейский, Курманевский, Новосергиевский, Оренбургский, Первомайский, Пономаревский, Саракташский, Соль-Илецкий, Сорочинский, Тоцкий, Шарлыкский. Подобное отношение к предложениям Уполномоченного совершенно недопустимо.

Как и предыдущие доклады, представленный ежегодный доклад за 2013 год содержит изложение имеющихся проблем, их иллюстрацию конкретными примерами, анализ и оценку, дает Уполномоченному право в соответствии со статьей 12 областного Закона «Об Уполномоченном по правам человека в Оренбургской области» направлять государственным органам, органам местного самоуправления предложения и рекомендации, относящиеся к обеспечению прав и свобод человека и совершенствованию административных процедур.

При отсутствии у Уполномоченного инструментов принуждения для восстановления нарушенных прав ежегодный доклад является тем средством, которое позволяет дополнить гарантии реализации прав человека при условии внимательного отношения к рекомендациям Уполномоченного со стороны всех органов власти и должностных лиц.

В целях повышения эффективности реализации, защиты и восстановления прав и свобод человека и гражданина Уполномоченный по правам человека в Оренбургской области

РЕКОМЕНДУЕТ:

Правительству Оренбургской области:

на примере опыта Республики Татарстан рассмотреть возможность внедрения в Оренбургской области государственной информационной системы, предусматривающей реагирование граждан на имеющиеся нарушения и оперативное устранение нарушений ответственными органами власти;

рассмотреть вопрос о внесении дополнений в Закон Оренбургской области от 22.09.2011 № 413/90-V-ОЗ «О бесплатном предоставлении на территории Оренбургской области земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей» в части:

1) софинансирования мероприятий по формированию земельных участков из областного бюджета;

2) расширения льготной категории многодетных семей, где наряду с родными и (или) усыновленными детьми, воспитываются и совместно проживают дети, находящиеся под опекой (попечительством), приемные дети, пасынки и падчерицы в возрасте до 18 лет, проживающие в семье;

рассмотреть вопрос о целесообразности создания в регионе межведомственной комиссии по легализации заработной платы, в которую включить представителей Государственной инспекции труда, Пенсионного фонда, прокуратуры, следственного комитета, налоговой службы;

принять меры для создания в области дома-интерната для лиц, больных хроническими формами туберкулеза и потерявших социальные связи, в том числе инвалидов, престарелых, не достигших пенсионного возраста граждан, с отдельным психо-туберкулезным отделением;

принять государственную программу «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности в Оренбургской области» на 2014–2020 годы, которая находится на согласовании в министерстве финансов Оренбургской области.

Оренбургскому областному суду:

для оказания влияния на судебную практику продолжить опыт совместного с Уполномоченным проведения обобщений по социально значимым направлениям судебной деятельности.

Судам Оренбургской области:

продолжить практику участия в деле Уполномоченного для дачи им заключения по социально значимым вопросам в порядке, предусмотренном частью 2 статьи 47 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, в первую очередь, по делам, в которых гражданин обжалует решения органов государственной власти регионального уровня и органов местного самоуправления;

применять все возможности для использования процедуры медиации как альтернативного способа урегулирования споров;

рассматривать вопросы об участии Уполномоченного при рассмотрении в порядке, установленном статьей 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, жалоб на повторные отказы в возбуждении уголовных дел полицией и СУ СК РФ по Оренбургской области.

Прокуратуре Оренбургской области:

провести проверку обеспечения изъятия и сохранности документов арестованных граждан, привлекаемых к уголовной ответственности органами дознания и следствия, полученные результаты обсудить на межведомственном совещании с правоохранительными органами и УФСИН России по Оренбургской области

УМВД России по Оренбургской области:

продолжать приводить в соответствие требованиям и нормам дейст-

вующего законодательства условия содержания граждан, задержанных по подозрению в совершении преступлений и в административном порядке.

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;

принять исчерпывающие меры к прекращению практики многократных отказов в возбуждении уголовного дела по заявлениям и сообщениям граждан о совершенных преступлениях.

УФСИН России по Оренбургской области:

организовать участие осужденных в заседаниях комиссии по вопросам помилования с помощью видеоконференций, с использованием имеющихся в учреждениях УИС терминалов.

УФМС России по Оренбургской области:

консолидировать усилия всех современных институтов гражданского общества по противодействию незаконной миграции в регионе;

определить ясную политику по отношению к оказавшимся на территории России гражданам, разработать четкий алгоритм действий по их легализации либо депортации;

потребовать от сотрудников территориальных подразделений службы исполнения утвержденных административных регламентов по оказанию услуг населению, а также своевременного обмена информацией с учреждениями УИС при паспортизации осужденных.

Министерству труда и занятости населения Оренбургской области:

усилить контроль за работой центров занятости по оказанию услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы, а также целевым расходованием выделенных для этого средств;

совместно с органами местного самоуправления, контролирующими и правоохранительными органами, профсоюзами с участием Уполномоченного, проводить проверки предприятий, на которых нарушаются трудовые права граждан, и принимать самые жесткие меры к их руководителям.

Министерству строительства жилищно-коммунального и дорожного хозяйства Оренбургской области:

проанализировать, какие муниципалитеты не участвуют в программах, финансируемых Фондом ЖКХ и каковы причины. Активизировать работу по достижению максимального охвата данными программными мероприятиями как муниципальных образований области, так и каждого дома в том или ином муниципалитете.

Министерству здравоохранения Оренбургской области:

разработать концепцию развития системы здравоохранения Оренбургской области на основании тщательного анализа состояния здоровья населения в зависимости от территории проживания;

признать приоритетность развития амбулаторного звена системы здравоохранения, оценить его результативность по ключевым показателям, утвержденным в «дорожной карте»;

принять все необходимые меры, направленные на повышение заработной платы медицинских работников в рамках бюджетного финансирования и доведение их заработной платы до уровня субъектов уральского региона, для чего провести мониторинг заработной платы медработников не в среднем по региону, а по каждому медучреждению с получением точных цифр по врачам каждой специальности;

пересмотреть штатные расписания и привести их в соответствие со штатными нормативами, рекомендуемыми Минздравом Российской Федерации, пересмотреть нормативы финансовых затрат на единицу объема предоставления медицинской помощи;

уделить особое внимание кадрам в городах и поселках (селах) восточной и западной зон (достойная зарплата, социальный пакет, льготное кредитование и другое);

одной из первостепенных задач считать укомплектование кадрами бригад «скорой медицинской помощи», для чего создать необходимые условия: платить достойную зарплату, обеспечить необходимым оборудованием и медикаментами;

продолжить выделение средств на ремонт зданий, закупку оборудования, транспорта, медикаментов, в том числе в психиатрических стационарах;

руководителям медицинских организаций организовать оказание медицинской помощи на платной основе не в ущерб приему пациентов по записи, строго контролировать эту работу;

провести социальный опрос населения (по местностям) по вопросам отношения медицинских работников всех уровней к пациентам, его результаты использовать для выявления слабых мест в организации работы того или иного медучреждения.

Министерству социального развития Оренбургской области:

при принятии решений об отказе гражданину в предоставлении социальной помощи учитывать сложившуюся по данному вопросу единообразную судебную практику и, если позиция судов не совпадает с позицией министерства, применять досудебное урегулирование конфликта с заявителем. Свести к минимуму ситуации, при которых социально незащищенные граждане, в том числе проживающие далеко от областного центра, вынуждены добиваться признания своего права на социальную помощь в судебном порядке.

Органам местного самоуправления муниципальных образований:

организовать работу по правовому просвещению населения в вопросах оформления их прав на недвижимое имущество, в частности касающихся сферы земельных и имущественных отношений; изготавливать и распространять брошюры, листовки, буклеты и другую печатную продукцию;

принять меры по повышению результативности деятельности межведомственных рабочих групп, отвечающих за вопросы ликвидации задолженности по заработной плате, обеспечив надлежащее взаимодействие заинтересованных ведомств, практикуя выездные заседания в организации, допускающие задержки выплат;

для создания равных возможностей для инвалидов:

1) усилить контроль за неукоснительным исполнением норм и правил в области формирования доступной для инвалидов среды жизнедеятельности, включая обеспечение доступности жилых помещений и транспорта;

2) в бюджетах предусматривать расходы на развитие физической культуры и спорта среди лиц с ограниченными физическими возможностями;

3) организовать и провести конкурс на лучшую доступность социально значимых объектов для инвалидов;

4) при закупке новых автобусов на городские маршруты приобретать современные машины, приспособленные для обслуживания инвалидов на колясках; водителей на таких машинах специально обучать оказанию помощи при посадке и высадке инвалидов;

5) создать межведомственные координационные советы по делам инвалидов при администрациях, а также повысить эффективность рабочих комиссий по осуществлению контроля за ходом реализации мероприятий по созданию доступной среды жизнедеятельности для маломобильных категорий населения;

6) обратиться к средствам массовой информации с вопросом создания передач о жизни и поддержке инвалидов, деятельности органов социальной защиты населения и общественных организаций, популяризации идей милосердия и помощи нуждающимся с участием самих инвалидов в данных передачах;

в жилищно-коммунальной сфере:

1) участвовать в проверках деятельности управляющих организаций, при необходимости применять к ним меры за допущенные нарушения в соответствии с действующим законодательством;

2) активизировать работу по созданию органов муниципального жилищного контроля;

3) осуществлять мониторинг производимых начислений за коммунальные услуги по многоквартирным домам, где выявлен большой расход коммунальных ресурсов на общедомовые нужды для анализа ситуации;

в сфере охраны здоровья населения:

изыскивать возможность для решения проблем жизнеустройства медработников, предоставления социальных гарантий врачам и их семьям;

рассмотреть указанные выше и отмеченные в докладе Уполномоченного вопросы, касающиеся компетенции органов местного самоуправления, 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 2014 года.