



**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ
СОБРАНИЕ
ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ
ПЯТЫЙ СОЗЫВ
ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

26 апреля 2016 года № 3822

г. Оренбург

О ежегодном докладе Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области «О соблюдении прав человека в Оренбургской области в 2015 году и деятельности Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области»

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 в 2015 году и деятельности Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области», 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 в 2015 году и деятельности Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области».
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.

Председатель Законодательного
Собрания Оренбургской области



С.И.Грачев

**Уполномоченный по правам человека
в Оренбургской области**

**ЕЖЕГОДНЫЙ ДОКЛАД
«О соблюдении прав человека в Оренбургской области
в 2015 году и деятельности Уполномоченного по правам
человека в Оренбургской области»**

Оренбург-2016

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
Статистический анализ поступивших обращений	5
Общественные приемные Уполномоченного	9
Право на социальное обеспечение	11
<i>Вопросы пенсионного обеспечения</i>	11
<i>Меры социальной поддержки и социальное обслуживание населения</i>	12
<i>Государственная поддержка инвалидов</i>	16
Право на охрану здоровья и медицинскую помощь	21
<i>Скорая помощь</i>	27
<i>Единая государственная информационная система в сфере здравоохранения</i>	28
<i>Права инвалидов на медицинскую помощь</i>	30
<i>Соблюдение прав граждан в психиатрических больницах</i>	32
<i>Обращения граждан и взаимодействие ведомств в их рассмотрении</i>	32
Право граждан на жилище и жилищно-коммунальное обслуживание	35
<i>Капитальный ремонт многоквартирных домов и переселение граждан из аварийного жилищного фонда</i>	42
<i>Модернизация коммунальной инфраструктуры и качество жилищно-коммунальных услуг</i>	45
<i>Выселение из занимаемого жилого помещения, нарушение права собственности на жилье</i>	48
Соблюдение и реализация трудовых прав граждан	50
Земельные правоотношения	58
Права потребителей	63
Право на благоприятную окружающую среду	67
Соблюдение прав военнослужащих	77
Миграционные правоотношения	81
Право на судебную защиту	86
Исполнение судебных решений	91
Права в уголовном судопроизводстве	96
Соблюдение прав граждан в учреждениях органов полиции	102
Соблюдение прав в учреждениях уголовно-исполнительной системы	105
<i>Вопросы условно-досрочного освобождения осужденных</i>	110
<i>Вопросы освобождения тяжелобольных осужденных</i>	111
<i>Вопросы, требующие принятия мер</i>	113
Правовое просвещение и взаимодействие со СМИ	115
Заключение	118
Рекомендации	120

Введение

Настоящий доклад Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области (далее – Уполномоченный) является пятым со стартового 2011 года.

За путь, проделанный от 25.07.2011, когда первые граждане переступили порог приемной Уполномоченного, до подготовки юбилейного доклада произошло много событий по становлению нового для региона государственного правозащитного института. Менялось законодательство, выстраивались отношения с органами власти всех уровней, накапливался и заимствовался опыт, создавалась необходимая организационная, правовая и материально-техническая база.

За эти неполные пять лет собран значительный объем информации о соблюдении прав граждан в регионе в различных областях правоотношений, создан целый пласт новой правоприменительной практики, расширена география обращений к Уполномоченному до полного охвата территории области.

За время деятельности Уполномоченного обратилось более 12 тысяч оренбуржцев, рассмотрено 9 026 устных и письменных обращений.

Изначально выбрана и сохранена до настоящего времени стратегия рассмотрения обращений: принять максимально возможные меры в случае выявления нарушений прав заявителя со стороны должностных лиц, органов власти или организаций, а при отсутствии нарушений – оказать правовую помощь и поддержку заявителю. Для осуществления данной стратегии внедрена такая мера, как дополнительный контроль, позволяющая, не ограничиваясь коротким общим сроком рассмотрения обращений, сопровождать решение проблемы заявителя до окончательного результата.

Не всегда деятельность Уполномоченного можно отразить «сухими» статистическими цифрами. Процент удовлетворенных жалоб от общего количества поступивших обращений не отображает решенные проблемы прошлых лет, не учитывает процент обращений, из которых следовало, что права человека нарушены тем или иным чиновником или же заявитель оказался в сложной для него ситуации по иным причинам. Помощь в той или иной мере оказывалась каждому, и даже в том случае, когда жалоба не соответствовала признакам, перечисленным в Законе Оренбургской области «Об Уполномоченном по правам человека в Оренбургской области».

Лишь в единичных случаях заявителям отказывалось в рассмотрении обращения по самым веским основаниям, предусмотренным законодательством. Еще реже усилия Уполномоченного и сотрудников его аппарата оказывались безрезультатными. Это связано с застарелыми проблемами, возникшими много лет назад.

При реализации поставленных задач проделана определенная работа и приняты меры системного характера по предотвращению нарушений прав человека и содействию в восстановлении нарушенных прав в части максимального расширения осведомленности населения в отношении правовых способов защиты законных интересов.

Оценивая итоги пятилетней деятельности правозащитного института, следует отметить, что создание дополнительных возможностей для обеспечения гарантий прав и свобод человека было правильным, необходимым и полезным решением.

В данном докладе ситуация о соблюдении прав человека в Оренбургской области в 2015 году дана по возможности в сравнительном аспекте с предыдущими годами деятельности Уполномоченного. По понятным причинам рамки доклада не могут вместить накопленную информацию в полном объеме, но такой цели и не ставилось.

Цель настоящего доклада – обратить дополнительное внимание органов публичной власти, в чьи полномочия входит реализация прав и законных интересов человека и гражданина, на наиболее застарелые проблемы и учесть данную информацию в своих текущих и долгосрочных планах, стратегиях, программных документах.

Уполномоченный по правам человека в Оренбургской области от себя лично и от сотрудников своего аппарата выражает благодарность Законодательному Собранию Оренбургской области, Губернатору Оренбургской области и Правительству Оренбургской области, руководителям и сотрудникам органов государственной власти федерального и областного уровней, органов местного самоуправления и общественных организаций за помощь и конструктивное взаимодействие, поддержку в решении задач по защите прав человека.

Отдельная благодарность всем оренбуржцам за оказанное доверие.

Статистический анализ поступивших обращений

В 2015 году к Уполномоченному поступило 2 071 обращение, что на 3,2% выше среднего показателя за 2011–2015 годы.

Всего за время деятельности Уполномоченным рассмотрено 9 026 устных и письменных обращений согласно таблице.

Показатели	Количество обращений по годам					
	6 месяцев 2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	Итого
Всего	832	2 166	1 930	2 027	2 071	9 026
письменные	307	679	673	627	522	2 808
устные	409	649	431	403	495	2 387
на личном приеме Уполномоченного	86	193	158	400	427	1 264
через общественные приемные	30	645	668	597	627	2 567

По тематике обращения разделились следующим образом:

Нарушенное право	2011 г.		2012 г.		2013 г.		2014 г.		2015 г.	
	кол-во	%	кол-во	%	кол-во	%	кол-во	%	кол-во	%
Право на судебную защиту в гражданском судопроизводстве	105	12,6	133	6,1	108	5,6	97	4,8	95	4,6
Право на справедливое судебное разбирательство по уголовным делам	39	4,7	118	5,4	121	6,3	134	6,6	126	6,1
Право на исполнение судебных решений	31	3,7	47	2,2	40	2,1	66	3,3	54	2,6
Право на объективное расследование органами следствия по уголовным делам	55	6,6	86	4,0	82	4,2	84	4,1	53	2,6
Право при осуществлении дознания по уголовным делам	30	3,6	105	4,8	102	5,3	112	5,5	94	4,5
Право на соблюдение закона при проведении доследственной проверки	51	6,1	87	4,0	96	5,0	74	3,7	81	3,9
Соблюдение прав при исполнении уголовных наказаний	16	1,9	68	3,1	93	4,8	59	2,9	44	2,1
Право социального обеспечения	62	7,5	140	6,5	124	6,4	125	6,2	182	8,8
Право на охрану здоровья	27	3,2	78	3,6	71	3,7	72	3,6	80	3,9
Право на благоприятную окружающую среду	7	0,8	16	0,7	18	0,9	18	0,9	24	1,2
Право землепользования	47	5,6	104	4,8	82	4,2	77	3,8	81	3,9
Право на труд	63	7,6	130	6,0	103	5,3	125	6,2	158	7,6
Право на жилище, услуги ЖКХ	155	18,6	405	18,7	331	17,2	348	17,2	381	18,4

Приобретение гражданства, миграционные отношения, паспортизация	17	2,0	73	3,4	75	3,9	96	4,7	79	3,8
Другие права	82	9,9	276	12,7	247	12,8	251	12,4	223	10,8
Обращения за консультацией, разъяснением законодательства	45	5,4	300	13,9	237	12,3	289	14,3	316	15,3
ИТОГО	832		2 166		1 930		2 027		2 071	

За период работы Уполномоченного большинство претензий оренбуржцев к федеральным органам власти, на втором месте – к органам местного самоуправления, на третьем – к органам исполнительной власти Оренбургской области.

Виды органов	%
Федеральные	43
Муниципальные	18
Региональные	10
Организации всех форм собственности, физлица	14
Обращение за консультацией	14

Среди обратившихся в 2015 году граждан, как и в предыдущие годы, значительное число составили наиболее уязвимые слои населения: пенсионеры, ветераны, сироты, безработные:

Категория заявителей	Количество	%
Работающие граждане	612	29,6
Пенсионеры, в том числе инвалиды	689	33,3
	124	6,0
Осужденные	126	6,1
Обвиняемые, подозреваемые	147	7,1
Безработные граждане	252	12,2
Лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	23	1,1
Ветераны ВОВ и приравненные к ним лица	6	0,3
Военнослужащие	21	1,0
Многодетные семьи	29	1,4
Коллективные обращения	36	1,7
Лица без гражданства, граждане других государств	79	3,8
Представители	20	1,0
Иные категории	31	1,5
ИТОГО	2 071	100

Обмен информацией с уполномоченными других субъектов Российской Федерации показывает, что аналогичное соотношение складывается повсеместно. Следует учесть, что значительный вклад в статистику

федеральных органов власти вносят жалобы о несогласии с решениями и приговорами судов.

Откуда обращались к Уполномоченному:

Место проживания или пребывания	Количество	%
Оренбург	822	39,7
Городские округа, кроме областного центра	759	36,6
Муниципальные районы	359	17,3
Места принудительного содержания	126	6,1
Другие субъекты Российской Федерации	5	0,2

В 2015 году по 60% обращений заявителям, не исчерпавшим правовых средств защиты, оказана юридическая помощь о формах, методах и возможных вариантах действий по реализации своего права.

Треть жалоб направлена для разрешения в различные инстанции по подведомственности с контролем и изложением правовой позиции Уполномоченного.

Количество жалоб, по результатам рассмотрения которых нарушенные права восстановлены, составило 13% от общего числа поступивших. По 5 жалобам подготовлены заключения Уполномоченного в адрес должностных лиц органов местного самоуправления, содержащие рекомендации о возможных мерах восстановления нарушенного права. Все рекомендации исполнены.

Обоснованный отказ в рассмотрении вынесен по 1,5% обращений.

Отдельное внимание уделено такому значимому направлению работы, как проведение личного приема граждан Уполномоченным. Данная форма взаимодействия с населением пользуется популярностью, что подтверждается количеством обратившихся граждан. Проведено 68 приемов, принято 427 заявителей.

Виды приемов и место их проведения отражены в следующей таблице.

Вид приема	Кол-во граждан	Дата и место проведения приема
Личные приемы Уполномоченного		
Личные приемы Уполномоченного	94	29 личных приемов Уполномоченного в аппарате Уполномоченного (г. Оренбург, ул. 60 лет Октября, д. 21), вторник, с 14.00 до 17.00
Совместные тематические приемы Уполномоченного		
Совместные приемы Уполномоченного	92	2 июля – совместно с руководителем Государственной инспекции труда в Оренбургской области В.В.Колесниковым по трудовым вопросам 20 августа – совместный прием с прокурором области в Сорочинском районе, Новосер-

		<p>гиевском районе 2 сентября – совместный прием с прокурором области в Тоцком районе 3 сентября – совместный прием с прокурором области в Бузулукском районе 26 ноября – совместный прием с прокурором Оренбургской области в Бугурусланском районе</p>
Выездные приемы Уполномоченного		
	241	<p>19 февраля – посещение ИК-8 19 февраля – посещение КП-14 2 апреля – посещение ИК-1 2 апреля – посещение КП-13 6 апреля – посещение СИЗО-3 7 апреля – посещение СИЗО-1 8 апреля – посещение ИВС г. Гая 9 апреля – посещение ИВС Новоорского района 9 апреля – прием граждан в Новоорском районе 28 мая – посещение ИК-4 3 июня – посещение психоневрологического интерната в с. Имангулове 21 ноября – посещение ИК-8 10 июня – прием граждан в п. Саракташ 17 июня – посещение КП-15, КП-11 18 июня – посещение ИК-3, ИК-5, СИЗО-2 22 июня – посещение ИК-6 1 июля – посещение спецприемника в п. Алабайтал 2 сентября – посещение ИК-2 29 сентября – посещение КП-15, КП-11, ИК-3, ИК-5, СИЗО-2 24 сентября – прием граждан в Соль-Илецком районе 1 октября – прием граждан в г. Орске 26 октября – прием граждан в г. Медногорске 27 октября – прием граждан в г. Ясном 24 ноября – прием граждан в Грачевском районе 25 ноября – прием граждан в Асекеевском районе 26 ноября – прием граждан в Пономаревском районе</p>

Анализ статистики поступивших и рассмотренных обращений показывает

не только ситуацию с соблюдением прав человека на территории области, но и демонстрирует востребованность помощи Уполномоченного оренбуржцами, их доверие к данному правозащитному институту.

Общественные приемные Уполномоченного

С целью повышения доступности населения к Уполномоченному по правам человека на отдельных территориях области созданы его общественные приемные, работа которых является важной составляющей в диалоге населения с представителями органов власти всех уровней, помогающей качественно и оперативно решать проблемы и вопросы, возникающие у местных жителей.

Общественные приемные Уполномоченного начали функционировать в Оренбуржье с начала 2012 года. Ежегодно при содействии глав муниципальных образований продолжается открытие приемных в крупных населенных пунктах и муниципальных районах области.

На 01.01.2016 их насчитывается 13. Приемные открыты в городах Орске, Новотроицке, Ясном, Кувандыке, Бузулуке, Бугуруслане, Абдулине, Сорочинске, селах Северном, Илек, Тоцком, поселках Новосергиевка и Первомайский.

Деятельность общественных приемных строится на основе принципов независимости, справедливости, инициативности, ответственности, гуманности, открытости, объективности и доступности.

Одной из важнейших задач общественной приемной является расширение взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления, а также с различными правозащитными и гражданскими организациями. Цель работы – достижение эффективности в защите прав человека.

По согласованию с соответствующими органами местного самоуправления назначены руководители общественных приемных Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области. Это опытные и авторитетные люди из числа местных жителей. Среди них судьи, прокуроры, сотрудники органов внутренних дел и военнослужащие, ушедшие в отставку со службы по выслуге лет, а также опытные журналисты и работники в сфере культуры.

После назначения руководители общественных приемных активно включились в работу. Как способ расширения доступности правозащитного института для граждан руководители приемных позволяют оперативно реагировать на жалобы граждан. Ни одно поступающее к ним обращение не осталось без должного внимания.

Руководители общественных приемных – это связующее звено между органами власти и местного самоуправления, общественностью и самыми широкими слоями населения. С 2011 по 2015 год в общественные приемные обратилось более 2,5 тыс. человек. Статистика обращений по тематике свидетельствует о том, что в Оренбургской области за время деятельности регионального Уполномоченного основные проблемные вопросы, волнующие

население, остаются прежними и не теряют своей актуальности.

Действуя от имени Уполномоченного, руководители общественных приемных решают не только проблемы посетителей, но и делают большой акцент на просветительской работе, цель которой – повышение правовой культуры граждан.

Уполномоченный отмечает эффективность и плодотворность работы Евгения Васильевича Яшникова (с. Тоцкое), Валентины Васильевны Гриневской (г. Новотроицк), Тамары Ивановны Кисловой (г. Орск), Николая Константиновича Толмачева (г. Сорочинск), Виктора Ивановича Алянина (Бугурусланский район), Александра Николаевича Пацука (г. Кувандык), Айтбике Буренбаевны Альмурзеевой (г. Ясный), Александра Михайловича Лубенец (г. Бузулук), Кузьмы Егоровича Беспалова (с. Северное), востребованность которых у местных жителей растет с каждым днем.

Слова искренней благодарности заслуживают и остальные руководители общественных приемных, которые также включились в правозащитный процесс, – Владимир Васильевич Куртуков (с. Илек), Андрей Андреевич Фасхутдинов (г. Абдулино), Анатолий Николаевич Рябцев (п. Первомайский), Светлана Викторовна Плотникова (п. Новосергиевка).

Уполномоченный выражает отдельные слова признательности Анатолию Федоровичу Жилину, который с 2012 по 2014 год возглавлял общественную приемную в п. Новосергиевка и добросовестно исполнял возложенные на него обязанности по оказанию содействия в защите и восстановлении нарушенных прав граждан.

В 2015 году, к большому сожалению, ушел из жизни Владимир Вениаминович Никитин, почетный гражданин г. Бузулука, возглавлявший четыре года общественную приемную Уполномоченного в данном муниципальном образовании. Неоценим вклад В.В.Никитина в дело правозащитной деятельности. Судья в отставке пользовался беспрекословным авторитетом у органов власти всех ветвей, силовых ведомств. Заслуженный авторитет сыграл большую роль, когда возникала необходимость встать на защиту того или иного гражданина. В память о Владимире Вениаминовиче в аппарате Уполномоченного остались написанные им книги о людях, истории родного края.

Руководители общественных приемных провели огромную работу по содействию в защите нарушенных прав и свобод человека и гражданина, реализации мероприятий по правовому просвещению населения. Их роль постоянно возрастает. Некоторые возглавляют или являются активными членами общественных советов при районных (городских) отделах внутренних дел. Все они вошли в состав призывных комиссий горрайвоенкоматов.

Практически безвозмездно отдавая свои силы и личное время на благо других, руководители общественных приемных Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области продолжают вносить личный вклад в правозащитную деятельность.

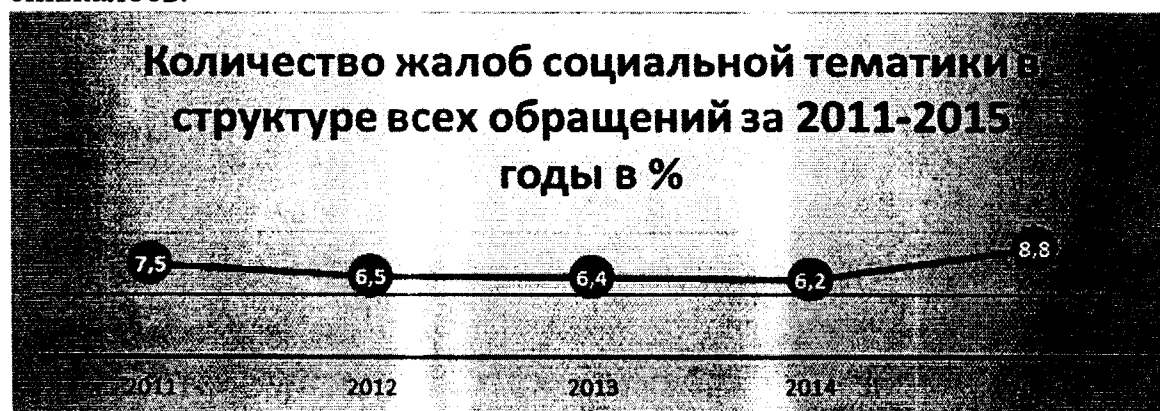
Право на социальное обеспечение

Обеспечение необходимой социальной поддержки нуждающихся в помощи граждан является не только важнейшей конституционной гарантией, но и признаком, по которому можно судить о благополучии государства в целом. Это направление государственной политики, значимость которого трудно переоценить, должно обеспечивать каждому уверенность в сохранении достойного жизненного уровня в случае возникновения трудной ситуации.

Как отмечает руководитель центра социально-политических исследований «Индикатор» Э.М.Виноградова, в результате проведенного опроса жителей г. Оренбурга выявлены проблемы, тревожащие граждан более всего и осложняющие их жизнь.

Так, 82% респондентов волновали растущие цены и дороговизна жизни, 71% – проблемы ЖКХ (размер квартплаты, качество коммунальных услуг), 59% – состояние здоровья, неудовлетворительное медицинское обслуживание, 52% – коррупция и взяточничество, 44% – преступность, 43% – обострение угрозы терроризма, 42% – неопределенность будущего. Каждый четвертый опрошенный отметил проблемы молодежи, безработицу, миграцию, отсутствие жилья и другое.

Вопросы социального обеспечения за время деятельности Уполномоченного занимали в структуре поступающих обращений 2–3 место. В 2015 году поступило 182 жалобы, что составило 8,8% от всех обращений. В 2011 году соотношение было близким по значению 7,5%, затем несколько снижалось.



Вопросы пенсионного обеспечения

В Оренбургской области практически каждый третий житель – пенсионер. На начало 2015 года пенсионеров насчитывалось более 605 тысяч. За год прибавилось еще 8 тысяч граждан данной категории.

По информации Отделения Пенсионного фонда России по Оренбургской области, средний размер пенсии по старости и страховой пенсии по инвалидности увеличился в 2015 году на 10,7%. Чуть меньше увеличилась пенсия по случаю потери кормильца – 9,6%. Увеличение среднего размера социальных пенсий составило 10,4%.

Конечно, такой показатель, как средний размер недостаточно точно отражает ситуацию с размерами пенсий. Он лишь играет роль маркера для обозначения результатов по выполнению государственной задачи – создания

достойного уровня жизни пенсионеров.

Для более объективной картины учитывается количество пенсионеров, получающих пенсию ниже величины прожиточного минимума пенсионера, который в III квартале 2015 года установлен в размере 6 832 рублей. По состоянию на 1 октября 2015 года число таких пенсионеров составило 89 492 человека. По сравнению с ситуацией на конец 2014 года число пенсионеров, получающих пенсию ниже прожиточного минимума (без учета федеральной целевой доплаты), увеличилось почти на 23 тысячи человек. В конце 2014 года прожиточный минимум пенсионера составлял 5 758 рублей.

Органы Пенсионного фонда Российской Федерации неработающим пенсионерам устанавливают и осуществляют выплату федеральной социальной доплаты до величины прожиточного минимума. Численность получателей данной доплаты к пенсии на 1 января 2016 года составила 62 081 человек. Таким образом, в Оренбургской области около 10% пенсионеров живут на сумму 6 832 рубля.

Анализ обращений по пенсионным вопросам, поступивших за время деятельности Уполномоченного, показывает, что в основном пенсионеров волнует правильность расчета пенсии, отказ в учете страхового и специального стажа, невозможность подтверждения среднего заработка, утраченные архивы.

Большинство проблем, содержащихся в обращениях, возможно решить только в судебном порядке. По информации Оренбургского областного суда, в 2015 году по искам граждан к Пенсионному фонду Российской Федерации об оспаривании решений о назначении пенсии районными и городскими судами рассмотрено 1 628 дел, что на 1,4 % больше предыдущего года. Процент удовлетворенных исков традиционно высокий – до 90%.

Меры социальной поддержки и социальное обслуживание населения

На создание условий для роста благосостояния граждан – получателей мер социальной поддержки, а также повышение доступности социального обслуживания населения направлена государственная программа «Социальная поддержка граждан Оренбургской области» на 2014–2020 годы» с объемом финансирования 13 млрд. рублей. Эта существенная сумма, учитывая непростое экономическое положение в стране, которая позволяет надеяться на сохранение социального уровня, достигнутого в предыдущие годы.

Кроме этого, в Оренбургской области в 23 муниципальных образованиях приняты муниципальные программы, направленные на улучшение качества жизни граждан пожилого возраста.

По сведениям министерства социального развития Оренбургской области в рамках реализации государственной программы за счет средств областного бюджета в 2015 году произведены выплаты:

ежегодной материальной помощи ветеранам Великой Отечественной войны, вдовам участников ВОВ, бывшим несовершеннолетним узникам концлагерей (34 791 человек на 20,9 млн. рублей), приуроченной к празднованию Дня Победы;

ежемесячной материальной помощи родителям и вдовам военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, Федеральной службы безопасности, Государственной противопожарной службы и уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, погибших при исполнении служебных обязанностей (832 человека на 10,1 млн. рублей);

ежегодной материальной помощи для членов семей погибших при исполнении служебных обязанностей военнослужащих, сотрудников Федеральной службы безопасности, Государственной противопожарной службы и уголовно-исполнительной системы Российской Федерации к Дню защитника Отечества; сотрудников органов внутренних дел к Дню сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации (866 человек на 4,4 млн. рублей).

Одним из значимых направлений развития социальной сферы последних трех лет стало совершенствование законодательства о социальном обслуживании населения. В 2015 году вступил в силу Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». Сформированная на сегодняшний день социальная система в основном справляется с задачей по обслуживанию нуждающихся граждан.

В Оренбургской области функционируют 31 государственное стационарное учреждение социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, а также детей, рассчитанные на 3 861 место, в том числе геронтологический центр «Долголетие» на 450 мест; два дома-интерната общего типа на 610 мест; специальный дом-интернат на 205 мест; детский дом-интернат на 450 мест; четыре психоневрологических интерната на 1 350 мест; три реабилитационных центра для инвалидов на 257 мест; одиннадцать межрайонных детских государственных учреждений на 343 места; восемь отделений стационарного социального обслуживания для граждан пожилого возраста и инвалидов комплексных центров социального обслуживания населения на 196 мест.

Очередность в дома-интернаты общего типа, стационарные отделения комплексных центров социального обслуживания населения отсутствует. Вследствие полной наполняемости психоневрологических интернатов области сохраняется очередность граждан, нуждающихся в направлении в данные учреждения. На 30.12.2015 очередность составила 203 человека (61 женщина, 142 мужчины). Время ожидания путевки для размещения в женские психоневрологические интернаты составляет в среднем 17 месяцев, в мужские – более 2 лет.

В целях решения указанной проблемы в рамках государственной программы «Социальная поддержка граждан Оренбургской области» на 2014–2020 годы» в первом квартале 2016 года вводится новый спальный корпус государственного бюджетного учреждения социального обслуживания «Сакмарский психоневрологический интернат» в с. Никольском Сакмарского района, рассчитанный на 70 мест.

В Оренбургской области в системе социального обслуживания населения

действует одно интернатное учреждение для детей-инвалидов – государственное бюджетное учреждение социального обслуживания Оренбургской области «Гайский детский дом-интернат для умственно отсталых детей».

По состоянию на 01.01.2016 в учреждении проживает 427 воспитанников, которым предоставляются социальные услуги в стационарной форме, в том числе мероприятия по социально-средовой адаптации; социально-психологической, социально-педагогической, социально-медицинской и социокультурной реабилитации в соответствии с разработанными индивидуальными программами. Очередность при получении направления в детский дом-интернат отсутствует.

Деятельности учреждений социального обслуживания уделялось пристальное внимание. Уполномоченным и специалистами его аппарата осуществлялись регулярные посещения данных учреждений с целью проверки организации работы. За 2011–2012 годы проверены практически все учреждения, выявлены и устранены многочисленные нарушения прав граждан.

Так, при проверке соблюдения социальных стандартов в пяти психоневрологических интернатах: Новотроицком, Соль-Илецком, Сакмарском, Мустаевском и в Гайском детском доме-интернате – установлены существенные недостатки системы управления интернатными учреждениями, приведшие к отсутствию должного методического и правового сопровождения, недоработкам в организации процесса социальной, психолого-педагогической, медицинской и трудовой реабилитации граждан, устаревшему пониманию неотчуждаемых прав человека, страдающего психическими расстройствами, повышению закрытости учреждений данного типа.

Вопросам нарушения прав недееспособных граждан на использование личных денежных средств, улучшение качества жизни, удовлетворения физиологических и эстетических потребностей посвящены заседания «круглого стола» в мае 2012 года и Экспертного совета при Уполномоченном в сентябре того же года. Принимавшие в нем участие представители министерства социального развития Оренбургской области доложили, что часть нарушений была устранена. Приняты управленческие решения, в том числе и кадрового характера.

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

Уже в 2014 году проделана существенная работа по устранению нарушений соблюдения прав находящихся в указанных учреждениях граждан, о чем Уполномоченного проинформировало министерство социального развития Оренбургской области.

В июне 2015 года с целью проверки соблюдения прав граждан проведена

проверка ГБУСО «Имангуловский специальный дом-интернат для престарелых и инвалидов». Установлен ряд нарушений, в числе которых:

не соблюдены нормы размещения проживающих (в жилых комнатах находятся до 8 человек, на одного приходится менее 5 кв. м при нормативе 6-7 кв. м);

жилые и туалетные комнаты нуждались в капитальном и косметическом ремонтах;

недостаточное обеспечение мебелью;

отсутствие пандуса на запасном выходе из клуба, а имеющиеся – в неудовлетворительном состоянии, что препятствовало самостоятельному передвижению немобильных категорий граждан;

холодильное оборудование на продовольственном складе и вытяжная вентиляция в пищеблоке нуждались в замене;

низкая обеспеченность лекарственными препаратами (в 2014 году сумма, необходимая для организации медицинского обслуживания, составляла 536 235,00 руб., а сумма утвержденных бюджетных ассигнований – лишь 263 271,00 руб., на 2015 год для организации медицинского обслуживания в интернате выделено всего 160 000,00 руб.);

отсутствие специализированного транспорта для перевозки инвалидов-колясочников и немобильных категорий граждан;

отсутствие лечебно-трудовых мастерских, что негативно отражалось как на клинических, так и на социально-психологических показателях;

расходование личных денежных средств недееспособных проживающих осуществляется на основании заседания комиссии 2 раза в квартал, что недостаточно для их полного обеспечения необходимыми товарами и услугами;

низкая укомплектованность медицинскими кадрами (врачами – на 64%, средним медперсоналом – на 87%).

Принятыми мерами часть выявленных нарушений была устранена: выделены средства на капремонт системы отопления и вентиляции в жилом корпусе, приобретен специальный транспорт для перевозки людей, изменен порядок расходования личных денежных средств. Работы по укреплению материально-технической базы ГБУСО «Имангуловский специальный дом-интернат для престарелых и инвалидов» продолжаются и находятся на контроле в министерстве социального развития и в аппарате Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области.

В 2014 году уделялось внимание ситуации с обеспечением прав лиц без определенного места жительства. Отмечена одна из проблем, когда лицо, нуждающееся после излечения в стационарных медицинских учреждениях в мероприятиях по социальной адаптации, после выписки не направляется в соответствующие центры.

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

учреждениях области.

Выявленная проблема требовала принятия согласованных межведомственных мер. По итогам заседания выработано решение, которое направлено областным министрам социального развития, здравоохранения, культуры и внешних связей. Рекомендовано принять меры по организации совместной работы по своевременному предоставлению информации о лицах данной категории, поступивших в медицинские учреждения, проведению их обследования на наличие заболеваний, решению вопросов дальнейшего их устройства в соучреждения.

Во исполнение рекомендаций заинтересованными министерствами издано совместное распоряжение от 11.03.2015 № 559 «О порядке взаимодействия учреждений здравоохранения и социального обслуживания населения области по вопросу жизнеобеспечения лиц без определенного места жительства и занятий», направленное на урегулирование отмеченных вопросов.

Государственная поддержка инвалидов

Социальная защита инвалидов – одно из важных направлений государственной политики. В законодательстве она представлена как система гарантированных государством экономических, правовых мер и мер социальной поддержки, обеспечивающих инвалидам условия для преодоления ограничений жизнедеятельности и направленных на создание им равных с другими гражданами возможностей участия в жизни общества.

На проблемы, связанные с реализацией прав инвалидов, Уполномоченный неоднократно указывал в своих ежегодных докладах. Анализ обращений от лиц данной уязвимой категории показывает, что наиболее часто инвалиды имеют претензии к медико-социальной экспертизе, вопросам обеспечения техническими средствами, оказанию квалифицированной медицинской помощи, предоставлению путевок на санаторно-курортное лечение, жилплощади и земельных участков.

В связи с ратификацией Конвенции ООН о правах инвалидов Федеральным законом от 01.12.2014 № 419-ФЗ внесены изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов. Отдельные нормы закона вступили в силу с 1 января 2016 года.

В частности, впервые в России законодательно определено понятие «абилитация ребенка-инвалида», представляющая собой систему и процесс формирования отсутствовавших у инвалидов способностей к бытовой, общественной, профессиональной и иной деятельности. Порядок разработки и реализации индивидуальной программы абилитации ребенка-инвалида и ее формы определены приказом Минтруда России от 31 июля 2015 года № 528н.

Этим же Федеральным законом впервые установлено:

участие инвалидов по зрению в осуществлении операций с использованием факсимильного воспроизведения собственноручной подписи;
информирование федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы соответствующих органов, на которые возложено проведение

мероприятий реабилитации или абилитации инвалида;

недопустимость дискриминации в Российской Федерации по признаку инвалидности;

создание федерального реестра инвалидов – федеральной государственной информационной системы, в которой собираются сведения об инвалидах, в том числе о детях-инвалидах (сведения о группе инвалидности, об ограничениях жизнедеятельности, о нарушенных функциях организма и степени утраты профессиональной трудоспособности инвалида, о проводимых реабилитационных или абилитационных мероприятиях, производимых денежных выплатах и об иных мерах социальной защиты).

Одной из основных проблем в реализации прав инвалидов является недофинансирование из федерального бюджета системы их социальной защиты и реабилитации. Регион в целом и муниципалитеты в отдельности остаются один на один с вопросами, решение которых требует немалых материальных затрат.

Продолжают остро стоять вопросы обучения и трудоустройства, беспрепятственного доступа к объектам инфраструктуры, лекарственного обеспечения и другие.

В поступающих к Уполномоченному устных и письменных обращениях граждане регулярно сообщали о проблемах с получением технических средств реабилитации, возникали проблемы с получением памперсов. Согласно ответу Оренбургского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации перебои в первом полугодии 2015 года с обеспечением инвалидов средствами связаны с длительной процедурой заключения государственных контрактов по результатам проведенных аукционов.

Важнейшим средством обеспечения инвалидам возможностей участия в жизни общества является формирование доступной среды жизнедеятельности.

Согласно статье 15 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» планировка, строительство и реконструкция административных и жилых зданий и сооружений осуществляются с учетом приспособлений для доступа лиц с ограниченными возможностями здоровья.

На практике это требование закона не соблюдается должным образом. За 20 лет с момента его принятия немало зданий возведено и принято в эксплуатацию без пандусов. В настоящее время при входе в административные здания пандусы стали появляться, но в многоквартирных жилых домах, в которых проживают собственники квартир, с оборудованием пандусов возникают трудности. Органы исполнительной власти и местного самоуправления зачастую отказывают инвалидам в установке пандусов, подъемных платформ в подъездах домов.

Показательна в данной связи ситуация, в которой оказался инвалид из г. Оренбурга. Сотрудники аппарата Уполномоченного, занимаясь его обращением об оказании содействия в ремонте инвалидной коляски, сломанной в аэропорту по дороге к месту лечения, обратили внимание, что в

подъезде многоквартирного жилого дома, где на протяжении 8 лет проживает лежачий инвалид, нет пандуса.

С учетом полученной в ходе проведенной проверки информации возникли вопросы к администрации города Оренбурга: почему жилой дом по проспекту Гагарина, 23, не включен в базу учета и, соответственно, не приняты меры по дооборудованию жилого дома, из которого инвалид не имеет доступа к среде жизнеобеспечения, и какой ответственный орган или должностные лица не доработали в данном вопросе?

После длительной переписки с администрацией города и министерством социального развития Оренбургской области так и не удалось прийти к единому знаменателю: кто обязан обустроить пандус в указанном доме. Уполномоченный выражает надежду, что полученная информация о том, что вопрос обустройства пандуса будет рассмотрен при формировании перечня объектов, требующих проведения мероприятий по обеспечению доступности жилья на 2016 год, не останется пустыми словами.

Отсутствие технической приспособленности многих жилых зданий под нужды инвалидов не дает им возможности выйти из дома. Сколько еще таких людей, которые в отличие от молчаливых инвалидов смогли обозначить свою проблему перед Уполномоченным? Сколько из них находятся в заточении? Если инвалиды не могут выбраться из дома, то теряется смысл пандусов, установленных в театрах, музеях и других объектах, без посещения которых нельзя назвать жизнь полноценной.

Вопрос доступности социальной инфраструктуры для лиц с ограниченными физическими возможностями в принципе связан не только с безбарьерной средой, но и с готовностью общества принимать их открыто и создавать надлежащие условия для разностороннего развития и реализации всех прав, которые в принципе даны каждому человеку.

Справедливости ради следует отметить, что работа по созданию доступной среды для инвалидов в регионе в последние годы активизировалась.

По информации областного министерства социального развития Оренбургской области, проведена работа по адаптации приоритетных объектов социальной инфраструктуры. Всего обследовано 3 250 объектов, из них в 2015 году – 1 769. Осуществлено оформление паспортов доступности объектов социальной инфраструктуры, а также их обновление с учетом проведенных мероприятий по доступности. Всего оформлено 1 884 паспорта, из них более половины в 2015 году. Ведется реестр объектов социальной инфраструктуры и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения, в который внесено уже 2 513 объектов.

Кроме того, в рамках программы «Доступная среда» в 2015 году проведены мероприятия по обеспечению:

беспрепятственного доступа (обустройство пандусов, расширение входных групп, замена лифтов, обустройство поручнями, звукотактильной продукцией и др.) к областным учреждениям здравоохранения и социальной

защиты населения для инвалидов и других маломобильных групп населения. Причем федеральное софинансирование позволило создать условия доступности в 29 медицинских организациях и 12 организациях социального обслуживания;

доступности средств транспорта путем предоставления субсидий муниципальным образованиям области. За счет софинансирования из федерального бюджета осуществлена закупка 6 единиц адаптированного транспорта в г. Орске;

доступности инвалидам, передвигающимся в креслах-колясках, к учреждениям социального обслуживания путем их оснащения 20 гусеничными мобильными лестничными подъемниками и 16 единицами автомобильного транспорта, в том числе 8 автомобилями со специальным подъемным устройством;

доступности более 2 тыс. инвалидов по слуху к информации посредством сопровождения информационных программ ГТРК «Оренбург» бегущей строкой;

обучения инвалидов, одного из взрослых членов семьи (опекуна) детей-инвалидов вождению транспортного средства категории «В» – за счет средств областного бюджета обучено 196 человек.

Кроме этого, с целью реализации мероприятий государственной программы Оренбургской области «Доступная среда» принят ряд законов и постановлений Правительства Оренбургской области.

Вопросы формирования доступной среды жизнедеятельности, в том числе в рамках реализации государственной программы Оренбургской области «Доступная среда» на 2014–2020 годы, ежеквартально обсуждаются на заседаниях межведомственного координационного Совета по делам ветеранов и инвалидов при Правительстве Оренбургской области, «круглых столах», проводимых общественными формированиями и заинтересованными ведомствами.

Вопросы регулярно выносятся на рассмотрение Экспертного совета при Уполномоченном, очередное заседание которого состоялось в ноябре 2015 года. Заслушав и обсудив ход реализации госпрограммы области на текущий год, участники заседания отметили крайне низкий уровень освоения выделенных денежных средств, в том числе федеральных субсидий.

Отмечено, что в рамках реализации государственной программы «Доступная среда» предусмотрено оказание материальной помощи инвалидам, передвигающимся на креслах-колясках, на реконструкцию их жилых помещений с учетом доступности, свободного передвижения внутри помещений, оснащение специальными устройствами, а также компенсации за оборудование приквартирных, придомовых территорий для обеспечения удобного проезда на колясках до жилья.

Обращает на себя внимание тот факт, что компенсация выделяется после подачи всех соответствующих документов (смет и актов выполненных ремонтных работ, договоров с организациями, осуществляющими реконструкцию и прочее). То есть, все эти мероприятия изначально инвалид

должен осуществлять за счет собственных средств, только потом рассчитывать на возмещение затрат. Очевидно, что для лиц с ограниченными возможностями это непосильные деньги.

Экспертным советом разработаны следующие рекомендации в адрес органов исполнительной власти Оренбургской области:

министерствам здравоохранения и экономического развития, промышленной политики и торговли Оренбургской области принять меры по своевременному и наиболее полному освоению средств программы «Доступная среда» (следует отметить, что на 01.01.2016 процент освоения составил 86,8%);

министерствам труда и занятости населения, физической культуры, спорта и туризма Оренбургской области рассмотреть возможность изыскания бюджетных средств на мероприятия по обеспечению в 2016 году доступности объектов, занимаемых подведомственными структурами;

министерству труда и занятости населения Оренбургской области активизировать работу по исполнению мероприятий по профессиональной реабилитации инвалидов;

министерству социального развития Оренбургской области изучить возможность изменения порядка предоставления компенсации за реконструкцию жилья маломобильных инвалидов и выделения необходимых на эти цели средств (или их части) до производства самих работ и внести соответствующие предложения.

Реализация данных рекомендаций, конечно же, потребует дополнительных ресурсов. Для привлечения федерального софинансирования министерством социального развития Оренбургской области направлен на рассмотрение в Минтруд России проект подпрограммы «Доступная среда» на 2016–2020 годы государственной программы Оренбургской области «Доступная среда» на 2014–2020 годы с дополнительным софинансированием из федерального бюджета в общем объеме более 140 млн. руб. Денежные средства планируется направить в 2016 году на решение проблемы доступности транспорта, услуг информации, объектов сфер здравоохранения, образования, социального обслуживания, культуры, труда и занятости.

Таким образом, следует констатировать, что, несмотря на установленный федеральным и региональным законодательством механизм социальной защиты инвалидов, до оптимальной и достойной модели организации жизни лиц с ограниченными физическими возможностями еще далеко.

Реализация на практике требований, касающихся создания доступной среды для инвалидов, является исполнением обязательств, взятых перед инвалидами российским обществом в лице государства, ратифицировавшего Конвенцию о правах инвалидов. Данная работа должна осуществляться на постоянном межведомственном взаимодействии, с участием органов исполнительной, муниципальной власти, организаций независимо от их организационно-правовых форм.

В целом в работе органов власти различных уровней должно уделяться особое значение социальной сфере. Приоритетная задача – усиление

социальной защищенности основных демографических групп населения. Важно не только законодательное закрепление социальных прав граждан, но и создание надлежащих условий и механизмов их реализации.

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь

Право на охрану здоровья, квалифицированную и своевременную медицинскую помощь – одно из важнейших социальных прав человека. Здоровье для людей – это высшее неотчуждаемое благо, без которого утрачивают свое значение многие другие блага и ценности. Безусловно, в первую очередь каждый человек сам должен заботиться о своем здоровье, но принимать все необходимые меры для его сохранения и улучшения – задача государства, заинтересованных ведомств.

Законодательством Российской Федерации установлены принципы соблюдения прав человека и гражданина в области здравоохранения и соответствующие государственные гарантии, устанавливающие приоритет профилактических мер в области охраны здоровья граждан, доступность медико-социальной помощи, определенный уровень качества ее оказания, социальную защищенность граждан в случае утраты здоровья, а также ответственность органов и учреждений власти, должностных лиц за обеспечение прав граждан в области охраны здоровья.

По информации регионального министерства здравоохранения Оренбургской области, к началу 2016 года в Оренбургской области функционируют 108 медицинских организаций, из них 80 учреждений оказывают первичную медико-санитарную и специализированную помощь, 12 диспансеров, 6 стоматологических учреждений, 4 станции скорой медицинской помощи.

Объемы высокотехнологичной помощи, оказанной оренбуржцам в 2015 году в сравнении с 2013 годом выросли более чем на 33%. Основными профилями оказания помощи стали кардио- и сосудистая хирургия, нейрохирургия, эндопротезирование суставов, выхаживание новорожденных, восстановительные операции на позвоночнике. Высокотехнологичное лечение в региональных учреждениях медицины получили более 11 тыс. человек, еще 3,5 тыс. пациентов проходили лечение в федеральных центрах по квотам. Смертность от болезней системы кровообращения снизилась на 7,5 %, а младенческая смертность – на 29 %.

Необходимо признать, что в последнее время в системе здравоохранения произошли положительные изменения в плане материально-технического обеспечения медицинской деятельности. Так, в целях оснащения медицинским оборудованием из областного бюджета в 2015 году выделены средства в размере 184,9 млн. руб.: на развитие взрослой службы – 126,7 млн. рублей; службы детства и родовспоможения – 55,5 млн. рублей; прочих учреждений – 2,8 млн. руб.

На выделенные средства приобретено свыше 120 единиц медицинского оборудования, в том числе флюорографы, аппараты ультразвукового исследования (УЗИ), эндоскопическая стойка для нейрохирургических

операций, аппараты искусственной вентиляции легких, гастро- и бронхофиброскопы, кардиомониторы, лабораторное оборудование.

За счет предоставленных субсидий из областного бюджета медицинскими организациями приобретено 90 единиц оборудования, в том числе рентгеновские аппараты и аппараты УЗИ.

Помимо указанных средств из областного бюджета осуществлено финансирование на сумму около 470 млн. руб. в целях оснащения радиологического корпуса, входящего в комплекс сооружений «Онкологический диспансер» на 180 коек в г. Орске. Закуплено дорогостоящее медицинское оборудование.

В рамках подпрограммы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» государственной программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Оренбургской области» на 2013–2020 годы запланировано строительство 92 ФАПов современной модульной конструкции.

Однако потребность медицинских учреждений в новом оборудовании остается значительной. Ориентировочная оценка потребности в финансировании на указанные цели, по данным профильного министерства, составляет свыше 6 млрд. руб.

В 2015 году 6 врачебных амбулаторий реорганизованы в ФАПы, 2 участковые больницы – во врачебную амбулаторию. 10 ФАПов прекратили свою деятельность в связи с малочисленным населением и ветхим состоянием зданий.

Принятыми мерами поддержки материнства созданы равные для всех территорий региона условия и нормы обеспечения детскими адаптированными молочными смесями детей до года по заключению врача. Ранее муниципальные образования направляли на эти цели средства, исходя из своих финансовых возможностей. С января 2014 года меры социальной поддержки оказываются беременным женщинам (с 12-й недели беременности) и кормящим матерям (до достижения ребенком 6 месяцев) при наличии медицинских показаний (анемии).

В 2015 году полноценным питанием обеспечены более 20 тыс. новорожденных и детей до 3 лет с расходами на сумму около 130 млн. руб. Детским питанием в среднем по области обеспечивается 68,6% от числа родившихся детей. Также обеспечено полноценным питанием более 11 тыс. женщин на сумму свыше 6 млн. руб.

Вместе с тем цели оптимизации системы здравоохранения не достигнуты, так как медпомощь не стала ни эффективнее, ни доступнее. Именно такой вывод сделала Счетная палата Российской Федерации, оценившая промежуточные результаты проходящей реформы. После сокращения в 2014 году 90 тыс. медиков и реорганизации примерно 350 медучреждений доступность медпомощи сократилась, а объем платных медуслуг вырос почти на четверть.

Немногоим отличается ситуация и конкретно по Оренбургской области.

Основной проблемой, с которой сталкиваются граждане при обращении за медицинской помощью в государственные и муниципальные учреждения здравоохранения, является невозможность получения медицинской помощи в полном объеме бесплатно. Причины кроются в несбалансированности государственных гарантий с имеющимися финансовыми ресурсами, а также переориентация медицинских учреждений здравоохранения на оказание платных услуг. Из этого следует, что конституционное право граждан на бесплатную медицину носит декларативный характер.

При подготовке ежегодного доклада Уполномоченного за 2014 год была получена официальная информация о том, что медицинскими организациями, подведомственными министерству здравоохранения области, за год оказано платных медицинских услуг на сумму 2 393 800 тыс. руб. В 2015 году на 55,1 млн. руб. меньше – 2 338 700 тыс. руб. Сумма поражает воображение при попытке переложить ее на количество жителей области (чуть менее 2 миллионов) и количество врачей (немногим более 7 тысяч). Результаты рыночных отношений в медицине позволяют предположить, что процесс оказания бесплатной медицинской помощи вынуждает пациентов искать альтернативу в виде платных услуг.

В своем докладе Уполномоченный рекомендовал министерству здравоохранения Оренбургской области исключить практику навязывания платных услуг в государственных учреждениях здравоохранения области. Из ответа министерства здравоохранения Оренбургской области следует, что платная медицинская помощь осуществляется только по желанию гражданина или в отношении услуг, которые не включены в программу государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи. Однако вышеуказанные впечатляющие суммы говорят сами за себя.

В октябре 2014 года на состоявшемся в Москве IV Социальном Форуме России «Защита социальных прав граждан: партнерство власти и общества» участники «круглого стола», обсудив вопросы реализации прав граждан на бесплатную и качественную медицинскую помощь, а также эффективность государственных и общественных здоровьесберегающих программ и ресурсов, рекомендовали, в том числе:

Правительству Российской Федерации обеспечить разработку нормативных правовых актов, определяющих порядок оказания видов бесплатной медицинской помощи и публичного контроля за оказанием медицинской помощи, в том числе в части расходования бюджетных средств на оказание бесплатной медицинской помощи;

Министерству здравоохранения Российской Федерации рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере здравоохранения обеспечить повышение уровня информированности граждан о Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

Есть надежда, что с помощью вышестоящих руководителей органов власти до профильного регионального министерства доведут позицию, в том

числе высказанную Уполномоченным, об открытости для населения возможностей бесплатной медицины.

Лекарственное обеспечение – это залог эффективной охраны здоровья населения. Вопросам доступности лекарственной помощи, в том числе льготным категориям граждан, уделялось пристальное внимание. По состоянию на 01.12.2015 число граждан, проживающих на территории области и имеющих право на льготный отпуск лекарственных средств, составляло 518 тыс. человек (25,8% от всего населения), в том числе с правом на денежную компенсацию, получение лекарственных препаратов бесплатно или со скидкой 50% по рецептам.

С каждым годом доступность лекарственной помощи населению увеличивается. За 2015 год объем льготной лекарственной помощи, оказанной амбулаторным больным, составил 2 765 млн. руб., что на 12,6% больше 2014 года. Не меньше планируется направить средств на эти цели и в следующем году.

В сельских населенных пунктах, на территории которых отсутствуют аптечные организации, розничная продажа лекарственных препаратов осуществляется медицинскими работниками в медучреждениях – ФАПах и врачебных амбулаториях. Маломобильные группы населения обеспечиваются на дому.

Таким образом, на территории Оренбургской области в рамках выделенного финансирования принимаются меры по оказанию социальной поддержки детям и льготным категориям граждан в обеспечении их лекарственными препаратами и полноценным питанием.

Одной из острых в сфере здравоохранения Оренбургской области продолжает оставаться проблема дефицита квалифицированных врачебных кадров и среднего медицинского персонала.

Оренбуржцы не понимают, почему при наличии медицинских учебных заведений, среди которых учреждение высшего профессионального образования – медицинский университет, в области существует нехватка врачей. По информации министерства здравоохранения Оренбургской области, укомплектованность медицинских учреждений врачами-специалистами составляет 63,4%, врачами общей практики – 75,8%, участковыми педиатрами – 84,5%, участковыми терапевтами – 85,8%.

Укомплектованность средним медицинским персоналом: в стационарах – 81,7%, поликлиниках – 84,5%.

Общая обеспеченность бригадами скорой медицинской помощи на 10 тыс. населения составляет 1,1.

Кадровые вопросы в медицине периодически выносятся на обсуждение. В октябре 2015 года на расширенном заседании коллегии министерства здравоохранения Оренбургской области отмечено, что по состоянию на 1 октября в здравоохранении области трудится около 8 тыс. врачей и 22,5 тыс. средних медицинских работников. Ежегодно в области получают дипломы об образовании более 450 врачей и 700 средних медицинских работников.

Обеспеченность врачами по области составляет 39,8 на 10 тыс. населения, городского населения – 34,1, а районного – 24,2 на 10 тыс. населения. При этом вакантны более 1 тысячи ставок врачей различных специальностей. По данным мониторинга кадровой подпрограммы дефицитными считаются 617 врачебных должностей по 19 специальностям: анестезиологи-реаниматологи, патологоанатомы, врачи приемного покоя, психотерапевты, детские стоматологи, трансфузиологии, судмедэксперты, педиатры, челюстно-лицевые хирурги, детские психиатры и ряд других.

Для решения проблемы кадровой обеспеченности в области действует ряд программ. Пятый год работает проект «Земский доктор», который позволил привлечь 431 врача в 29 сельских районов области; заработала программа единовременных компенсационных выплат для средних медицинских работников, по которой 30 выпускников медицинских колледжей уже начали прибывать в территории с показателем обеспеченности кадрами ниже среднего по области.

«Федерация и субъект в нашем лице свои обязательства по программе «Земский доктор» выполнили на 100 %. Мы одна из немногих областей России, где квоты не просто были выбраны, а выбраны с плюсом за счет тех территорий, которые не смогли привлечь молодых специалистов в село. Но есть и много нерешенных проблем, таких как обеспечение необходимых бытовых условий для прибывших медицинских кадров, моральная атмосфера в коллективе и другие», – отметила министр здравоохранения Оренбургской области Т.Н.Семивеличенко.

Присутствующий на коллегии Губернатор Ю.А.Берг отметил, что предпринимаемые Правительством Оренбургской области усилия по профессиональной подготовке и закреплению врачей в территориях позволили добиться определенных результатов. За последние годы увеличился возврат «целевиков» после окончания обучения. Отметил и необходимость достичь 100% возврата специалистов, обучающихся в медицинском университете по целевому набору, а также обеспечить более высокий уровень подготовки врачебных кадров и средних медицинских работников путем контроля за качеством подготовки специалиста во время всего периода обучения. Прибывшему в район или город специалисту необходимо обеспечить достойные условия для работы и жизни. Важная роль в решении этих задач отведена главам муниципальных образований.

Решением коллегии намечена стратегия улучшения состояния кадровой обеспеченности системы здравоохранения области:

более тщательный подход к отбору выпускников школ для поступления в медицинский университет;

повышение эффективности целевой подготовки специалистов;

соблюдение показателей «дорожной карты» в части оплаты труда;

увеличение мер социальной поддержки на местах, для чего руководители муниципальных образований должны проявить активную заинтересованность в привлечении и закреплении медицинских кадров, оказывать содействие в обеспечении их жильем или в приобретении жилья на приемлемых условиях

через льготное кредитование, участие в муниципальных программах, выделение участков под строительство и т.д.

Есть надежда, что дефицит кадров в области медицины постепенно снизится до минимума. На решение этой задачи направлен Закон Оренбургской области от 29.10.2015 № 3388/969-V-ОЗ «О создании органами местного самоуправления Оренбургской области условий для оказания медицинской помощи населению в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи». Закон позволяет муниципальным образованиям использовать меры по привлечению и закреплению медицинских кадров. Территории уже начали разрабатывать и согласовывать свои планы. Принятые меры уже дают результаты: возврат «целевиков» после окончания медакадемии в медицинские организации возрос с 12% в 2012 году до 79% в 2015.

По мнению Уполномоченного, докторов следует направлять для работы преимущественно в отдаленные районы Оренбуржья, а не концентрировать их на территориях, приближенных к городскому населению (например, Оренбургская районная больница, Областная клиническая психиатрическая больница № 2, где получившие компенсационные выплаты врачи фактически проживают в г. Оренбурге). Представляется, что при дальнейшей реализации программы следует учитывать географические и инфраструктурные особенности Оренбургской области.

Также при поддержке Правительства Оренбургской области действует программа единовременных компенсационных выплат в размере 300 тыс. руб. выпускникам медколледжей, прибывшим в сельские территории с низкой обеспеченностью средними медработниками.

Заслушав на Экспертном совете при Уполномоченном в ноябре 2015 года вопрос «Проблемы доступности первичной медицинской помощи в сельских районах Оренбургской области», совет принял решение рекомендовать министерству здравоохранения Оренбургской области в своей работе обратить внимание на необходимость развития системы первичной медико-санитарной помощи сельскому населению. Обращено внимание глав сельских муниципалитетов области на обеспечение закрепления медицинских кадров на селе с предоставлением жилья на время работы, а также на надлежащее содержание дорог с целью своевременного оказания медицинской помощи жителям отдаленных населенных пунктов.

Таким образом, в целях преодоления сложившегося кадрового дефицита в отрасли здравоохранения в последние годы в области предприняты необходимые меры по сохранению и развитию кадрового потенциала, повышению его профессионального уровня, оптимизации численности и состава, привлечению и закреплению медицинских кадров, в том числе на селе.

Одним из значимых показателей работы системы здравоохранения является исполнение указа Президента Российской Федерации об обеспечении роста заработной платы работников медицинских организаций.

Счетная палата Российской Федерации, подводя промежуточные результаты реформы, отметила, что главным образом зарплаты медиков растут не за счет фактического увеличения заработка, а через увеличение нагрузки на одного работника, когда вместо положенных 8 часов врач работает 12 часов и более, и сохранения высокого уровня совместительства – почти весь медперсонал работает на полторы ставки.

Показатели «дорожной карты» в части оплаты труда медицинских работников выполнены в Оренбургской области за 2015 год по всем категориям медицинского персонала.

В соответствии с решением Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений в 2015 году введена иная структура заработной платы работников медицинских организаций, в соответствии с которой доля должностных окладов в структуре заработной платы увеличилась. Увеличение гарантированной части заработной платы работников позволило добиться большей социальной защищенности в сфере оплаты труда.

Скорая помощь

Результаты прокурорской проверки, проведенной в ГБУЗ «Клиническая станция скорой медицинской помощи» г. Оренбурга, выявили нарушения режима работы сотрудников: переработка, износ автопарка, неоплата сверхурочной работы и другие.

Как впоследствии показала ведомственная министерская проверка в ГУАЗ «Станция скорой медицинской помощи» г. Орска, там тоже имелись нарушения: коллективный договор и правила внутреннего трудового распорядка не соответствовали требованиям закона, не соблюдался порядок привлечения работников к дисциплинарной ответственности.

Министерством здравоохранения Оренбургской области даны поручения по разработке нового положения об оплате труда, проект которого должен пройти обсуждение с трудовым коллективом и профсоюзным органом; лица, виновные в допущении непрозрачности и несправедливости начислений выплат и штрафов, а также в нарушении трудовых прав работников, привлечены к дисциплинарной ответственности; с главным врачом Клинической станции скорой медицинской помощи г. Оренбурга трудовой договор расторгнут.

В рекомендациях Уполномоченного по итогам 2014 года предусмотрено принятие неотложных мер по совершенствованию работы службы скорой помощи в сельской местности в соответствии с современными требованиями, укрепление кадрового потенциала, обеспечение службы проходимым, специализированным транспортом, усиление контроля за соблюдением стандартов медицинской помощи.

Рекомендации рассмотрены, приняты меры. За счет средств областного бюджета практически наполовину обновлен автопарк «Скорой медицинской помощи», что позволило охватить этим видом помощи 100% сел. Организованы выездные пункты скорой помощи с дислокацией на ФАПх, врачебных амбулаториях, что должно обеспечить 20-минутный доезд к

пациентам с жизнеугрожающим состоянием. По всей территории области на базе межмуниципальных центров рассредоточены реанимобили класса «С».

В области функционирует служба санитарной авиации. С учетом технических возможностей летный транспорт используется для доставки бригад специалистов в отдаленные территории области.

Единая государственная информационная система в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ)

На протяжении 15 лет в Российской Федерации реализуется программа модернизации здравоохранения, одним из основных ее направлений выступает внедрение современных информационных систем.

Основной целью государственной политики в области здравоохранения в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» является формирование системы, обеспечивающей доступность медицинской помощи и повышение эффективности медицинских услуг, объемы, виды и качество которых должны соответствовать уровню заболеваемости и потребностям населения, передовым достижениям медицинской науки.

Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 28 апреля 2011 года № 364 утверждена Концепция создания единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения, целью создания которой является обеспечение эффективной информационной поддержки процесса управления системой медицинской помощи.

Нынешнюю систему здравоохранения пока трудно назвать достаточно развитой с позиции граждан – получателей медицинских услуг. Характерный пример тому – поступившее к Уполномоченному обращение о некачественной медицинской помощи и неудовлетворительной работе поликлиники № 1 ГАУЗ «Городская клиническая больница № 6» (г. Оренбург). Несколько фраз из заявления: «Вновь очереди в 6 утра на холоде за парой талончиков на всех, вновь платные анализы, вновь очереди по 3–5 часов...».

Данное обращение направлено в министерство здравоохранения Оренбургской области с просьбой провести проверку. Несмотря на то что по итогам изучения медицинских документов были выявлены нарушения в порядке диспансерного наблюдения, работе врачебной комиссии, оформлении медицинской документации и главному врачу выдано предписание об их устранении, реакции от министерства здравоохранения Оренбургской области на указанную в обращении информацию в части ненадлежащей организации работы регистратуры амбулаторного звена, навязывания платных услуг не последовало.

Еще в 2011–2012 годах аппаратом Уполномоченного проверялось, как работает такая форма оказания услуг населению при помощи сети «Интернет», как ресурс «ОренДоктор», для записи на прием к врачам без утомительного посещения регистратуры. При попытке записаться к врачу на выбор в несколько поликлиник города Оренбурга на мониторе, как правило, пациент

видел сообщение о невозможности записи в выбранное медучреждение.

Отзывы желающих воспользоваться новшеством на forum.orendoktor.ru в 2011 году не изменились по своей сути и в последующие годы, свободных ячеек для записи через Интернет по-прежнему не хватает. Это показывает значительное превышение спроса на медицинское обслуживание над возможностями поликлиник региона. Другими словами, не хватает врачей, однако эта проблема не имеет прямого отношения к функционированию системы онлайн-записи на прием к врачу. Точно также может не достаться заветного талончика при визите в регистратуру.

По многим позициям на сайте «ОренДоктор» ячеек для записи нет вообще. Например, в поликлинике № 4 ДГКБ г. Оренбурга к узким врачам записи нет и не предусмотрено. В наличии запись через регистратуру, куда сложно дозвониться.

Сегодня запись на прием можно осуществить также через ресурс egisz.org.ru, на котором представлены практически все медицинские учреждения области. На данном сайте имеется электронное расписание приема специалистов, отражена информация об отпусках врачей и других причинах, по которым они в настоящий момент не принимают (учеба, командировка, иное). Но на этом ресурсе нет многих учреждений, например, по ГАУЗ ДГКБ г. Оренбурга на сайте имеется сообщение, что запись ведется через ресурс «ОренДоктор», а там, в свою очередь, «свободных ячеек нет».

В отдельные клиники можно записаться на прием на их официальных сайтах. Например, так организована запись на сайте МНТК «Микрохирургия глаза». На сайтах частных лабораторий («Сити-Лаб», «Наука») предоставляют результаты анализов через личный кабинет пациента или на электронную почту.

Разброс медицинских онлайн-услуг по различным сайтам не вполне удобен и требует от пациента навыков поиска информации в сети. Было бы значительно удобнее, если бы услуги всех медицинских учреждений Оренбургской области были представлены на одном ресурсе. Несомненно, необходимо также расширить количество электронных услуг в медицине: вызов врача на дом, получение результатов исследований, напоминание о визите к врачу и другие. Использование интернет-технологий для упрощения доступа к медицинским услугам – это необходимость, продиктованная временем.

Согласно Плану мероприятий («дорожная карта») по развитию Единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения в 2015–2018 годах (ЕГИСЗ) в 2015 году многие значения контрольных показателей мероприятий по внедрению проектного управления, обеспечивающего развитие ЕГИСЗ Российской Федерации, выполнены, в том числе на 100%.

В рекомендациях Уполномоченного по итогам 2014 года отмечена необходимость разработки комплекса мероприятий, направленных на ликвидацию очередей в поликлинических и диспансерных медицинских учреждениях, в том числе за счет использования в полной мере электронной

формы записи к врачу.

Согласно представленной министерством здравоохранения Оренбургской области информации в 2014 году запущена в эксплуатацию информационная система «Региональный сегмент Единой государственной системы в сфере здравоохранения Оренбургской области». Система доступна для всех медицинских организаций области (при соблюдении ряда требований: а) наличие защищенного канала передачи данных; б) получение учетной записи для пользователей). Выполнен этап, призванный улучшить ситуацию с очередями в больницах, – запущен модуль «Портал пациента», что подразумевает механизм реализации государственной услуги «Запись на прием к врачу в электронном виде».

Для консультаций жителей области по вопросам медицинской помощи организован телефон «горячей линии» на базе ГБУ «Медицинский информационно-аналитический центр» (80800-50-000-83). Во всех медицинских организациях запустили электронную медицинскую карту, что в дальнейшем приведет к возможности отказаться от использования бумажной карты.

И еще один важный момент, который заслуживает положительной оценки, – это перспективное направление пилотного проекта «Открытая регистратура». Первые результаты в поликлинике № 3 городской клинической больницы им. Н.И.Пирогова г. Оренбурга, несомненно, порадовали обратившихся граждан. Министерство здравоохранения Оренбургской области поставило задачу – в 2016 году внедрение новых практик организации работы регистратуры во всех поликлиниках области.

Права инвалидов на медицинскую помощь

Злободневным вопросом было и остается медицинское обслуживание людей с ограниченными возможностями здоровья, их реабилитация и обеспечение лекарственными препаратами, особенно в сельской местности.

По сведениям министерства здравоохранения Оренбургской области, в течение последнего года произошел прирост численности льготников. Доля лиц, получающих соцпакет, увеличилась до 25–27% от числа имеющих право, и их количество составило более 66 тыс. человек.

Вместе с тем Уполномоченный получил информацию итогов регулярно проводимого Оренбургской общественной организацией «Всероссийское общество инвалидов» мониторинга, который показал, что частое отсутствие необходимых медицинских препаратов довело ситуацию до того, что в целом по Оренбуржью в 2015 году от их получения по социальному пакету отказались 76% инвалидов, а по областному центру – 80%.

Как указано, среди основных причин, кроме отсутствия медикаментов, сложная процедура их получения, постоянное сокращение перечня льготных лекарственных препаратов, ограниченное время выписки рецептов и другие. Заоблачные, как выражаются инвалиды, постоянно растущие цены на лекарства вызывают обоснованные подозрения в монополизме сферы медобеспечения и заинтересованности в этом медработников. Уполномоченный рекомендовал для инвалидов с тяжелыми хроническими

заболеваниями упростить схему (механизм) выписки рецептурных бланков.

Попытки решить вопрос льготного лекарственного обеспечения инвалидов лишь увеличением объемов финансирования не дают ожидаемых результатов. Жизненно важно расширить перечень бесплатных лекарственных препаратов по социальному пакету для инвалидов, целенаправленно вести работу по недопущению роста цен на лекарства.

Доступность медицинской реабилитации и медицинского обслуживания для инвалидов продолжает оставаться одной из наиболее острых социальных проблем. Имеют место все те же сложности в записи на прием к узким специалистам, их вызов на дом, огромные очереди в поликлиниках.

Еще более усугубилась ситуация в связи с проводимой оптимизацией системы здравоохранения. К примеру, в Асекеевском районе в 2015 году закрылись сразу две участковые больницы, при этом одновременно в районной больнице сократилось как количество койкомест, так и количество медицинских работников. Не зря инвалиды реформу здравоохранения назвали так называемой.

Не так остро, но продолжают вставать вопросы, связанные с медико-социальной экспертизой (далее – МСЭ). В поступившем обращении из города Орска, где в филиале № 14 отказано в оформлении группы инвалидности гражданину, излагалась просьба для объективности оценки оказать содействие в повторном медицинском осмотре, но уже в главном бюро МСЭ по Оренбургской области.

Просьба Уполномоченного главным экспертом области была удовлетворена. Результатом повторной медико-социальной экспертизы стала отмена решения бюро № 14, обратившийся гражданин признан инвалидом III группы сроком на 1 год.

Сами инвалиды – люди очень скромные, как правило, у них нет ни физических, ни моральных сил с помощью жалоб обращать внимание на свои проблемы. В вышеописанном случае в интересах инвалида обращалась его супруга, которая смогла добиться восстановления нарушенного права больного человека.

Число инвалидов в России за минувший год уменьшилось почти на полмиллиона человек (данные Минтруда России). Столь внушительная динамика стала результатом введения в практику новых критериев признания инвалидности. Эксперты и представители медицинского сообщества убеждены, что это новый вид бюджетной экономии социальных расходов.

Доказать, что решение по снятию или понижению группы инвалидности принято неверно, практически невозможно. Независимая медико-социальная экспертиза, результаты которой можно использовать в ходе судебного процесса, является платной и порой не по карману инвалидам. Согласно представленной Главным бюро МСЭ по Оренбургской области статистике в 2015 году поступило около полутора тысяч обращений в связи с несогласием с экспертным решением, из которых только 2% удовлетворены, из поданных восемнадцати судебных исков – ни одного.

Соблюдение прав граждан в психиатрических больницах

Уполномоченным постоянно уделяется повышенное внимание проблеме защиты прав граждан, находящихся в психиатрических стационарах области.

В ходе проведенных в 2012 году совместно с представителями министерства здравоохранения проверок психиатрических больниц – ГБУЗ «ООКПБ № 1», ГБУЗ «ООКПБ № 2», ГБУЗ «ОПБ № 3» были выявлены серьезные нарушения. Условия содержания помещений не соответствовали санитарно-гигиеническим нормам: все выглядело удручающе, требовался капитальный ремонт, замена устаревшей материально-технической базы. Учреждения в последнее десятилетие финансировались по остаточному принципу.

По итогам проверок был подготовлен и направлен на рассмотрение Законодательного Собрания области специальный доклад «Соблюдение прав граждан, находящихся в психиатрических больницах Оренбургской области».

Благодаря вмешательству Уполномоченного удалось изменить ситуацию в лучшую сторону. Региональное министерство здравоохранения проявило оперативное взаимодействие в целях устранения недостатков, указанных в специальном докладе. Были увеличены лимиты бюджетных обязательств на приобретение продуктов питания и медикаментов, закуплены новое оборудование и мебель, проведены капитальные и текущие ремонты. Данные мероприятия позволили привести большинство помещений психиатрических стационаров в полное соответствие с санитарно-гигиеническими требованиями. Тогда, в 2013 году, в отношении главных врачей больниц последовали кадровые решения.

Контрольные проверки, проведенные позже с участием членов Экспертного совета при Уполномоченном – депутатов Законодательного Собрания области, показали, что положение дел изменилось, проведена оптимизация коечного фонда, в больницах продолжались текущие и капитальные ремонтные работы. Новые мебель, инвентарь, медицинское оборудование и установленное видеонаблюдение за пациентами укрепили материально-техническое состояние медучреждений. Но недостатки остались, рекомендации Уполномоченного выполнены не в полном объеме, поэтому вопрос продолжал оставаться на контроле.

В 2014–2015 годах объемы финансирования психиатрических больниц возросли. В связи с востребованностью психиатрической помощи профильным министерством принято решение о создании в г. Бузулуке ГАУЗ «Областная психиатрическая больница № 4».

Обращения граждан и взаимодействие ведомств в их рассмотрении

За 2015 год в министерство здравоохранения области поступило 5 275 обращений, что на 12,4 % больше, чем в 2014 году, и на 16,0% больше, чем в 2013 году.

В структуре обращений жалобы по вопросам лечения и оказания медицинской помощи составляют 5,5% от всех обращений (в 2014 году – 16,8%, в 2013 году – 25,8%, в 2012 году – 25%, в 2011 году – 20,4%). При их

рассмотрении 24 случая признаны обоснованными, приказом главного врача на виновных сотрудников наложены меры дисциплинарного взыскания.

Для Уполномоченного продолжает быть актуальной существующая проблема качества оказания медицинской помощи гражданам. На протяжении 5 лет обращения по данным вопросам составляли от 3 до 4%.

Тематика в сфере здравоохранения осталась та же: претензии к качеству и своевременности медицинской помощи, несогласие с заключениями медицинских освидетельствований и экспертиз, недовольство деятельностью медицинских учреждений и другое. Поступившие обращения и результаты их проверок позволяют сделать вывод, что проводимые реформы в сфере медицинского обслуживания не только не находят понимания и поддержки у части населения, но и не в полной мере соответствуют интересам граждан.

Принимались меры к защите и восстановлению прав на охрану здоровья и медицинскую помощь, например, когда пенсионерка из г. Орска просила содействия в госпитализации, так как в поликлинике по месту жительства она не получила должного лечения. По письму Уполномоченного в министерстве здравоохранения Оренбургской области изучили представленные медицинские документы об оказании помощи лечебными учреждениями г. Орска и предложили пациентке пройти контрольное обследование и стационарное лечение в отделении кардиологии ГБУЗ «ООКБ».

Следующий пример позволил сделать вывод о безответственном отношении медицинских работников, приведших к нарушению права гражданки из г. Оренбурга, которая просила Уполномоченного защиты «то ли от злого умысла медперсонала больницы им. Пирогова, то ли от врачебной ошибки» (из жалобы). Заявительница оспаривала запись в больничном листе об алкогольном опьянении при помещении в медучреждение после совершенного в отношении нее наезда автомобиля на пешеходном переходе. Данное обстоятельство влекло за собой отказ в выплате пособия по нетрудоспособности.

Как указано в жалобе, по вине медицинских работников при полученном по вине нерадивого водителя увечье ведущая трезвый образ жизни и только положительно характеризующаяся заявительница по пути на работу «вдруг оказалась алкоголиком». Из-за непроверенных данных пострадал авторитет человека.

В защиту интересов заявительницы Уполномоченный обратился в министерство здравоохранения Оренбургской области с просьбой проверить основания для указания в документе оспариваемого факта. В результате проведенной проверки установлены нарушения ведения медицинской документации, ошибка исправлена. Правда, ответственности никто не понес. Случай вопиющий.

Нельзя оставить без внимания реакцию Территориального органа Росздравнадзора по Оренбургской области и регионального министерства здравоохранения на неоднократные обращения Уполномоченного в защиту интересов граждан о фактах нарушенных прав на получение своевременной квалифицированной медицинской помощи в медучреждениях области,

повлекших за собой в том числе и смерть пациентов.

Безосновательная пересылка Росздравнадзором в министерство здравоохранения Оренбургской области подобных сообщений нередко заканчивалась ответом последнего ведомства следующего содержания: «В целях соблюдения требований статьи 13 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» сведения, составляющие врачебную тайну, заявителю не предоставляются».

По мнению Уполномоченного, результаты проверок в части определения выявленных нарушений, виновных лиц и принятых мерах не могут составлять какую-либо тайну и в указанном законе таких ограничений не содержится. Формулировки подобных ответов о том, что интересующие сведения могут быть представлены лишь законному представителю при его письменном обращении с приложением необходимых документов, недопустимы. Это является формальным подходом к исполнению своих обязанностей по рассмотрению обращений и направлению ответов на поставленные вопросы о нарушении прав граждан.

Кроме того, произошедшие в 2015 году изменения законодательства в части новых полномочий регионального Уполномоченного по взаимоотношению с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, не нашли понимания у руководства территориального органа Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения.

После приведения областного законодательства в соответствие с федеральным организованный и проведенный по инициативе Уполномоченного «круглый стол» с участием руководителей всех названных структур, на котором были обсуждены формы дальнейшего сотрудничества, проигнорирован только Территориальным органом Росздравнадзора, во взаимодействии с которым возникало и продолжает возникать недопонимание в вопросах сотрудничества: начиная с 2014 года в адрес Уполномоченного не направляется подробная информация о работе, о результатах контрольно-надзорной деятельности.

В заключение раздела необходимо отметить, что наряду со всеми положительными изменениями в системе здравоохранения Оренбургской области, произошедшими за последние годы в плане материально-технического обеспечения медицинской деятельности, систему пока еще нельзя назвать доступной и комфортной для граждан, имеющих право на получение качественных медицинских услуг. Процессы, происходящие в медицине, серьезно беспокоят население.

На заседании Законодательного Собрания Оренбургской области от 17.02.2016 внесены поправки в бюджет: по разделу «Здравоохранение» утверждены бюджетные ассигнования по расходам в размере 16 644 803,5 тыс. руб., т.е. уменьшены на 136 781,2 тыс. руб. по сравнению с ранее утвержденными объемами. Снижение объема финансирования сферы здравоохранения, естественно, не лучшим образом отразится на ее качестве.

Право граждан на жилище и жилищно-коммунальное обслуживание

Результаты первого дня личного приема граждан Уполномоченным показали, что самые насущные и одновременно самые трудноразрешимые вопросы для граждан – это жилищные проблемы: нуждаемость, предоставление жилья, выселение, аварийное состояние помещений, некачественные коммунальные услуги и многое другое. Нет необходимости убеждать, что жилье в жизни любого человека является базовым благом, без которого затруднительно реализовывать большинство остальных конституционных прав.

Жилищные проблемы всегда стояли во главе социальной политики государства. На сегодняшнем этапе ключевые и первостепенные задачи в сфере обеспечения граждан доступным жильем определены Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг». В этом документе закреплены поручения Президента Российской Федерации по обеспечению граждан доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг.

В том же году в своем Послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации отметил наличие уникального шанса в ближайшее десятилетие кардинально изменить ситуацию в сфере реализации жилищных прав и подчеркнул, что этот вопрос является наиболее важным как для Правительства Российской Федерации, так и для руководителей регионов России. Поставлена задача полного выполнения обязательств государства по предоставлению жилья военнослужащим и ветеранам, а также по расселению граждан из аварийного жилья. Прошло почти 4 года из отмеченного десятилетия, и это достаточный срок для предварительных выводов.

В Оренбургской области несколько лет подряд достигаются рекордные показатели по вводу жилья. По сведениям министерства строительства, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства Оренбургской области, в 2015 году на территории области за счет всех источников финансирования сдано в эксплуатацию около 1 190 тыс. кв. метров жилищного фонда (на 3,3% больше, чем в 2014 году), что является максимальным результатом за всю историю статистических наблюдений.

До 2015 года планку в 1 млн. кв. метров жилья оренбургские строители покоряли пять раз: в 1960, 1961, 1987, 1988 и 2014 годах. В свою очередь, результаты 2014 года превышали предыдущий год почти в 2 раза, а 2013 год был рекордным за предыдущие 20 лет.

Из общего объема построенного в 2015 году жилья 45% введено населением. Впервые за последние 17 лет площадь жилья в секторе индустриального домостроения превысила площадь индивидуального жилищного строительства.

Доля ввода жилья экономкласса составила более 80%, что на 20 процентных пунктов превышает плановое значение для субъекта Российской Федерации.

Коэффициент доступности жилья удалось снизить до 2,89 при плановом показателе 3,1. По международным принципам при значении указанного коэффициента менее 3 позволяет считать жилье доступным. Это означает, что среднестатистической семье из трех человек потребуется менее 3 лет откладывать весь свой доход, чтобы приобрести квартиру площадью 54 кв. метра.

На фоне относительно неплохих статистических показателей, характеризующих ход реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» не может не беспокоить ухудшение ситуации с предоставлением жилья льготным категориям граждан и низкая динамика уменьшения жилищных очередей.

По информации министерства социального развития области, в 2015 году количество граждан, нуждающихся в обеспечении жильем по договору социального найма, составляло 7 604 семьи (27 042 человека).

На обеспечение жильем отдельных категорий граждан в 2015 году муниципальным образованиям области распределены субвенции в размере 111,766 млн. рублей. За год данные средства освоены муниципальными образованиями на 84 %. Приобретено 84 жилых помещения для 169 граждан. В 2016 году планируется приобрести 75 жилых помещений.

По состоянию на 01.01.2015 на учете нуждающихся в жилом помещении состояло 294 ветерана Великой Отечественной войны, в течение года на учет встали еще 182. В прошлом году из федерального бюджета на обеспечение жильем граждан данной категории в областной бюджет перечислено 210,668 млн. руб., что позволило решить жилищную проблему 192 ветеранов ВОВ, из которых 23 участника, 18 инвалидов, 151 человек, отнесенных к категории «члены семей, погибших (умерших) участников ВОВ».

По состоянию на 01.01.2016 в областном сводном реестре ветеранов Великой Отечественной войны состояло 217 человек: 13 участников, 8 инвалидов, 196 членов семей погибших (умерших) участников и инвалидов ВОВ. На 2016 год в федеральном бюджете на обеспечение жильем данной категории граждан бюджету Оренбургской области предусмотрены денежные средства, позволяющие обеспечить жильем 140 ветеранов.

Органами социальной защиты населения постоянно проводится мониторинг социально-бытовых условий проживания ветеранов войны, по результатам которого принимаются меры по решению возникающих проблем. В 2015 году помощь на ремонт и благоустройство жилья получили 335 ветеранов на общую сумму 9,4 млн. руб. Средний размер помощи составлял 28,1 тыс. руб. Для ее оказания привлекались средства областного, муниципального бюджетов (адресная материальная помощь), предприятий, организаций и благотворителей. В настоящее время более 700 ветеранов нуждаются в ремонте жилья. Сумма предполагаемых затрат составляет 49,2 млн. руб.

Кроме того, учитывая важность своевременного решения проблем участников Великой Отечественной войны, в муниципальных образованиях городов и районов области организовано персональное шефство над

фронтовиками, которое предусматривает создание комфортных условий проживания путем проведения работ по благоустройству жилья (ремонт, газификация и прочее) или оказания адресной помощи.

Принимаемые меры по обеспечению жильем и созданию достойных условий проживания граждан, а тем более льготных категорий, позволяют лишь затормозить усугубление сложной ситуации с соблюдением их жилищных прав, но о преломлении жилищной проблемы в целом говорить пока рано. Этот вывод подтверждается количеством обращений оренбуржцев в адрес Уполномоченного.

За пять лет работы поступило 1 620 жалоб по жилищным вопросам. Они составляют наибольшую часть в общем количестве поступивших обращений. Практически каждая пятая жалоба – жилищная. Так, из 2 071 обращения в 2015 году 381 – это обращения, связанные с жилищными проблемами (18,4%). Эта доля в структуре остается практически неизменной за все годы.



Анализ причин, породивших жалобы на нарушение жилищных прав граждан, показывает, что далеко не все проблемы связаны с недостатком финансирования из государственного и муниципальных бюджетов. Как и в предыдущие годы, значительная доля обращений порождена недоработками чиновников, формальным отношением к правам оренбуржцев.

Все жилищные жалобы можно разделить на четыре основных блока:

предоставление жилья отдельным категориям граждан, жилищный учет; капитальный ремонт многоквартирных домов, переселение граждан из аварийного жилищного фонда;

модернизация коммунальной инфраструктуры и качество жилищно-коммунальных услуг;

нарушение прав пользования жилыми помещениями, выселение без предоставления другого жилья.

Конечно же, наиболее сложно решаемой проблемой является предоставление жилья нуждающимся. Задача обеспеченности жильем может быть решена различными способами: путем поощрения жилищного строительства, ипотечного кредитования, субсидирования и т.д. Безвозмездное предоставление жилья является вспомогательным способом реализации права на жилище для наименее защищенных категорий граждан: инвалидов, пенсионеров, ветеранов боевых действий, детей-сирот,

многодетных семей, от которых и поступает наибольшее число обращений жилищной тематики.

Проблема обеспечения жильем детей-сирот одной из первых привлекла внимание Уполномоченного. Анализ ситуации в регионе и сравнение с другими субъектами Российской Федерации Приволжского федерального округа показал массовый характер нарушения одного из самых значимых социальных прав уязвимой категории граждан, ведь жилье для детей-сирот больше, чем просто место жительства: это отправная точка, определяющая всю их дальнейшую самостоятельную жизнь. Изучение вопроса послужило основанием для подготовки первого в истории региона специального доклада Уполномоченного.

В 2011 году динамика предоставления жилья сиротам была такова, что за год количество очередников увеличивалось на число, вдвое превышающее количество обеспеченных жильем за тот же период. В результате очередь не уменьшалась, а росла. Одной из основных причин сложившейся ситуации стала низкая динамика освоения средств, выделяемых муниципальным образованиям из областного и федерального бюджетов. Муниципалитеты приобретали жилье для сирот преимущественно на вторичном рынке, возможности которого достаточно быстро исчерпались. Среди причин назывались и позднее поступление межбюджетных трансфертов, громоздкость и длительность конкурсных процедур.

Проблемам сирот было посвящено множество межведомственных совещаний, заседаний рабочей группы. Ситуация находилась на контроле Губернатора Оренбургской области и в аппарате Уполномоченного. Уже в 2012 году активизировалось строительство нового жилья. По итогам года число обеспеченных жильем хоть и незначительно, но превышало количество поставленных на жилищный учет в течение года. В последующие годы обеспечение жильем шло опережающими темпами.

Положительными итогами решения жилищных проблем данной категории граждан можно назвать активизацию во всех муниципалитетах области строительства домов, отход от освоения бесперспективного вторичного рынка, а также совершенствование межбюджетных отношений в части упрощения муниципалитетам системы управления денежными средствами, поступающими из областного бюджета. Сегодня уже на момент принятия очередного бюджета практически все объемы межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям известны и муниципалитеты, зная объемы денежных возможностей, могут объявлять конкурсные процедуры, чтобы с начала года использовать деньги по назначению.

По сведениям министерства социального развития Оренбургской области, ситуация с жильем для сирот такова: на 01.01.2015 зарегистрировано 2 523 человека, у которых возникло, но не реализовано право на обеспечение жильем. Еще у 460 такое право возникло в течение года. Обеспечено жильем за 2015 год 576 человек, в 2016 планируется 450.

В связи с изменениями законодательства, регулирующего порядок обеспечения жильем детей-сирот, изменился принцип ведения учета лиц

указанной категории, подлежащих обеспечению жилыми помещениями. Если до 2013 года очередность была неофициальной, то с 01.01.2013 обеспечение жильем осуществляется уже в порядке очередности в зависимости от даты принятия на учет.

Сразу же возникли новые проблемы. Согласно статье 7 Закона Оренбургской области от 18.03.2013 № 1420/408-V-ОЗ «Об обеспечении жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Оренбургской области» (далее – Закон области от 18.03.2013) граждане данной категории, состоящие на 01.01.2013 на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, до 01.07.2013 должны были быть внесены в предусмотренный указанным законом список в порядке той же очередности, которая была на предыдущем жилищном учете.

Не во всех муниципалитетах органы местного самоуправления справились с данной задачей. К Уполномоченному стали поступать жалобы по поводу обеспокоенности новыми номерами очередности. Внятного объяснения в местной администрации граждане получить не смогли. Благодаря вмешательству Уполномоченного в отношении обратившихся порядок в очередности был восстановлен, но практика показала, что аналогичная проблема может иметь место и в других муниципалитетах.

Лиц, отнесенных к данной категории, включали в специальный список с момента возникновения у них права на получения жилья, например с даты окончания учебного заведения. При этом не учитывалось, что данные граждане уже несколько лет состоят на жилищном учете в качестве нуждающихся в жилом помещении. Фактически были вычеркнуты годы ожидания.

На основании полученной информации о фактах нарушения порядка формирования списка детей-сирот, подлежащих обеспечению жильем, не будет лишним рекомендовать всем главам городских округов и муниципальных районов проанализировать формирующиеся списки в части соответствия очередности датам постановления на жилищный учет и при необходимости принять меры по приведению очередности в соответствие с требованиями статьи 7 Закона области от 18.03.2013.

В предыдущих докладах Уполномоченным неоднократно указывалось на факты нарушений, связанных с отказами гражданам во включении в список нуждающихся в жилом помещении по той или иной категории, и о случаях необоснованного исключения из списка. Подобные нарушения проявляли себя каждый год, и 2015 не стал исключением. Случаи единичные, но тревожит регулярность их возникновения. В первую очередь обеспокоенность вызвана тем, что при принятии решения об отказе гражданину в признании его права на жилье или исключении его из жилищной очереди орган власти подчас вольно трактует законодательство, и не в пользу гражданина, игнорируя конституционный приоритет прав человека при толковании и применении

любого закона.

С проблемами постановки на жилищный учет и необоснованного исключения из него сталкиваются все категории граждан, имеющие право на обеспечение жильем. В ряде случаев заявители не могли добиться информации о ходе движения вопроса. Одна из самых распространенных причин отказов гражданам в постановке на учет – это проблемы с документами, необходимыми для подтверждения права на улучшение жилищных условий. Причем в большинстве случаев для преодоления проблем было достаточно незначительных усилий со стороны органа власти.

Следует заметить, что характерной чертой такого типа жалоб явилось признание обоснованными большинством из них. Если по вопросам невключения на жилищный учет удавалось разрешить ситуацию в досудебном порядке, то по целому ряду обращений об исключении из списков нуждающихся оказывалась помощь по судебному обжалованию решений органов местного самоуправления. По отдельным делам представитель Уполномоченного принимал участие в судебных процессах, другим обратившимся подготавливались проекты процессуальных документов, давались необходимые консультации.

В 2015 году поступил ряд жалоб по вопросу исключения многодетных молодых семей, достигших возраста 35 лет, из списка претендентов на участие в подпрограмме «Обеспечение жильем молодых семей в Оренбургской области на 2014–2020 годы». При этом в отдельных муниципальных образованиях таким молодым семьям с превышением возраста оказывалась помощь за счет средств местных бюджетов как остро нуждающимся в жилье в соответствии с пунктом 29 постановления Правительства Оренбургской области от 9 июля 2015 года № 535-п «Об утверждении правил предоставления социальной выплаты на приобретение (строительство) жилья для отдельных категорий молодых семей». Но указанное право использовали далеко не все муниципалитеты по причине недостаточного финансирования.

По информации департамента молодежной политики Оренбургской области, из 41 городского округа и муниципального района только в 12 оказана помощь за счет средств областного и местного бюджетов многодетным молодым семьям, чей возраст превысил 36 лет. Отличились в положительную сторону городские округа Бугуруслан, Бузулук, Гай, а также муниципальные районы: Акбулакский, Бугурусланский, Бузулукский, Домбаровский, Илекский, Кувандыкский, Октябрьский, Пономаревский и Шарлыкский. Всего оказана помощь 22 семьям.

За весь период деятельности в блоке жилищных проблем красной нитью проходят жалобы от такой категории как инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов.

Право инвалида на получение жилья является одной из гарантий их социальной поддержки. В настоящее время жильем обеспечиваются инвалиды, страдающие хроническим заболеванием, включенным в специальный, утвержденный Правительством Российской Федерации перечень. С этой категорией граждан сложилось положение, аналогичное

ситуации с детьми-сиротами: внутри очереди из внеочередников сформировалась еще одна очередь из тех, у кого на руках имеется судебное решение.

Для сколько-нибудь существенного изменения данной ситуации требуются усилия, аналогичные с применяемыми по сиротам. Уполномоченный обращает внимание глав муниципальных районов и городских округов на указанную проблему. Сама собой она не разрешится.

Перспективы на получение жилья остальных инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, крайне низкие, как и перспективы такой категории граждан, как малоимущие. Указанным категориям граждан жилье не выделяется совсем. В 2015 году и без того скромные показатели обеспечения жильем инвалидов снизились. По категориям «инвалиды, семьи, имеющие детей-инвалидов», «ветераны боевых действий» обеспечено жильем 54 человека из запланированных 70. На данные цели израсходовано 38,6 млн руб. из федерального бюджета, финансирования из средств консолидированного бюджета Оренбургской области не предусмотрено.

В сложившейся непростой финансовой ситуации возможность снижения негативных социальных последствий видится в активизации работы по повышению доступности жилья, в том числе за счет увеличения доли жилья экономкласса и создания арендного жилого фонда. Эти меры рекомендовались Уполномоченным в адрес органов государственной власти Оренбургской области начиная с первого ежегодного доклада за 2011 год. Учитывая существенные сдвиги в данном направлении, оно должно оставаться приоритетным.

В регионе действует подпрограмма «Развитие арендного (наемного) жилищного фонда в Оренбургской области в 2014–2020 годах» государственной программы «Стимулирование развития жилищного строительства в Оренбургской области в 2014–2020 годах». Финансовые механизмы реализации мероприятия подпрограммы предусматривают строительство, реконструкцию, приведение жилищного фонда в состояние, пригодное для проживания, в целях формирования арендного (наемного) жилищного фонда. Практически завершена работа по формированию нормативной правовой базы Оренбургской области, регулирующей отношения по найму жилых помещений жилищного фонда социального использования.

Ассигнования, предусмотренные законом об областном бюджете на 2015 год на формирование арендного жилищного фонда дважды сокращались законами Оренбургской области от 6 марта и 24 апреля 2015 года. На оставшиеся средства для формирования арендного жилищного фонда оформлены в государственную собственность 70 квартир. В 2016 году планируется приобретение еще 80 квартир в городах Оренбурге и Бузулуке, для чего постановлением Правительства Оренбургской области от 29.12.2015 № 1009-п из областного бюджета выделена соответствующая субсидия на приобретение объектов недвижимого имущества в областную

государственную собственность.

***Капитальный ремонт многоквартирных домов и
переселение граждан из аварийного жилищного фонда***

В соответствии с требованиями Жилищного кодекса Российской Федерации и Закона Оренбургской области от 12 сентября 2013 года № 1762/539-V-ОЗ «Об организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Оренбургской области» в целях планирования и организации проведения капитального ремонта Правительством Оренбургской области утверждена долгосрочная региональная программа «Проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Оренбургской области, в 2014–2043 годах», в которую включены более 9,9 тысячи многоквартирных домов, за исключением домов, признанных аварийными и подлежащими сносу. Основная часть многоквартирных домов, включенных в программу, построена в период до 1980 года и по своему техническому состоянию требует проведения работ по капитальному ремонту.

В программу капитального ремонта многоквартирных домов включены все муниципальные образования, на территории которых расположены аварийные дома, признанные таковыми до 1 января 2012 года.

Мероприятия по капитальному ремонту многоквартирных домов в области проводятся в рамках краткосрочного плана реализации региональной программы на 2014–2016 годы, утвержденного постановлением Правительства Оренбургской области от 20.06.2014 № 404-п.

Если до 2015 года включительно на капитальный ремонт выделялись средства Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства и средства областного бюджета, то с 2016 года финансирование работ по капремонту предусматривается в пределах средств, накопленных за счет взносов собственников помещений и средств местных бюджетов.

Изменение подхода к финансированию обусловлено, во-первых, тем, что Фонд содействия реформированию ЖКХ изначально создавался как временная структура и его деятельность многократно продлевалась. Во-вторых, в Жилищный кодекс Российской Федерации были внесены поправки, предусматривающие принятие соответствующего регионального законодательства в части финансирования капремонта жильцами многоквартирных домов. До 2013 года включительно участие собственников помещений в многоквартирном доме в финансировании капитального ремонта было добровольным, с 2014 года стало для всех обязательным.

Нововведения законодательства стали причиной резонансных событий на востоке области, где население продемонстрировало протестные настроения в отношении обязанности вносить плату за проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах. Недостаточная информированность граждан о смысле и возможностях закона породила проблему неплатежей. Усугубила ситуацию закрытость информации по сбору и расходованию средств на капремонт.

Обращались обеспокоенные граждане с просьбой о разъяснении

законности начисления платежей за капитальный ремонт и к Уполномоченному. Например, непосредственно перед проведением протестных акций обратился один из общественных деятелей города Гая, который получил подробное разъяснение. Впоследствии широкое обсуждение вопроса среди населения сподвигло сотрудников аппарата подготовить методическое пособие о новшествах и возможностях Федерального закона от 25.12.2012 № 271-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», рассчитанное на широкий круг собственников жилья. Данное методическое пособие отпечатано типографским способом и распространено во всех муниципалитетах Оренбуржья.

Не менее актуальна и сложна тема переселения граждан из домов, признанных аварийными. В настоящее время более 22 тыс. человек проживают в многоквартирных домах (далее – МКД), признанных в установленном порядке аварийными. Их площадь на 1 января 2012 года в Оренбургской области составляла 297,7 тыс. кв. метров. Наибольшую долю аварийного жилищного фонда представляет собой жилье, построенное в середине прошлого века. Физический износ строений составляет 70–95%. Большинство граждан из аварийных МКД не имеет возможности приобрести или получить на условиях найма жилье удовлетворительного качества.

Поскольку проживание в аварийном жилье представляет непосредственную угрозу для жизни граждан и нарушает их жилищные права, эта проблема, непрерывно оставаясь на контроле Уполномоченного, отражена во всех ежегодных докладах, выносилась на рассмотрение Экспертного совета.

При изучении проблемы выделены основные претензии граждан к расселению аварийного жилищного фонда: несоответствие размера жилой площади предоставляемого взамен аварийного жилого помещения, предоставление жилья без учета количества комнат, низкое качество предоставляемого жилья; непризнание жилья аварийным и подлежащим сносу, и, наоборот, признание аварийными достаточно крепких домов; неопределенность и нарушение сроков предоставления жилого помещения; отсутствие маневренного жилищного фонда для временного отселения жильцов.

В предыдущих ежегодных докладах главам муниципальных образований давались следующие рекомендации по решению проблемных вопросов переселения граждан из аварийных домов:

в целях предотвращения возникновения чрезвычайных ситуаций осуществлять мониторинг технического состояния домов, признанных в установленном порядке аварийными, в которых продолжают проживать граждане;

разработать регламент рассмотрения обращений граждан на аварийное состояние жилого дома;

избегать случаев переселения семей из коммунальных квартир в комнаты

благоустроенных квартир на условиях того же коммунального проживания;
индивидуализировать рассмотрение обращения граждан по вопросам переселения из аварийных домов органам местного самоуправления в связи с тем, что каждая ситуация требует отдельного рассмотрения и принятия решения;

применять досудебное урегулирование спорных ситуаций с гражданами, в том числе использовать согласительные процедуры, рассматривать возможность заключения мировых соглашений;

проводить встречи с жителями муниципального образования, разъяснять порядок и последствия признания многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции;

осуществлять муниципальный контроль за расходованием средств, направляемых на решение жилищных проблем, за качеством вводимого жилья.

Эти мероприятия позволили несколько снизить напряженность в обществе при решении жилищных проблем, однако непрекращающиеся жалобы переселяемых граждан на органы местного самоуправления, резонансные события, отраженные в СМИ, и даже возбужденные уголовные дела дают основание требовать от муниципальных чиновников дополнительных усилий в данном направлении.

Сегодня в регионе принята и действует подпрограмма «Переселение граждан Оренбургской области из многоквартирных домов, признанных аварийными, в 2014–2020 годах» государственной программы «Стимулирование развития жилищного строительства в Оренбургской области в 2014–2020 годах», которой предусмотрено финансирование в 2014 году 1 784 443,2 тыс. руб.; в 2015 году – 1 663 953 тыс. руб., а в 2016 году – 1 009 681,7 тыс. рублей.

По данным министерства строительства, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства Оренбургской области, в 2015 году из ветхого и аварийного жилищного фонда переселено 2 400 человек из запланированных 3 380. Следует отметить, что в аналогичном соотношении не был выполнен план переселения и в 2014 году. То есть проблема одного года переходит в следующий, создавая тем самым отставание в текущем году. Необходимы дополнительные усилия по выполнению плановых показателей программы переселения из аварийного жилья.

По сведениям прокуратуры города Оренбурга, несмотря на принятые меры реагирования, второй год подряд администрацией города сорвано исполнение муниципальной адресной программы «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда муниципального образования «город Оренбург» на 2013–2017 годы». По данному факту возбуждено уголовное дело в отношении должностных лиц администрации города.

Возбуждались в 2015 году уголовные дела и по фактам хищения бюджетных средств, выделенных на переселение из аварийного жилья. По информации прокуратуры Оренбургской области, выявлен факт хищения бюджетных средств главой поссовета в Пономаревском районе.

В целом можно отметить, что муниципалитеты, реализующие мероприятия программы, сталкиваются с объективными трудностями, вызванными неразвитостью рынка жилищного строительства и необходимостью заключения контрактов с единственными участниками аукционов, неспособными соблюсти сроки строительства и должное качество возводимого жилья. Представляется, что сложившаяся в большинстве муниципалитетах негативная ситуация требует прямого вмешательства Правительства Оренбургской области.

***Модернизация коммунальной инфраструктуры и
качество жилищно-коммунальных услуг***

В ходе реформирования жилищно-коммунального хозяйства в Оренбургской области не обошлось без нарушения прав получателей услуг ЖКХ. Жалобы оренбуржцев, связанные с качеством получения коммунальных услуг, все годы деятельности составляют значительный процент всех жилищных жалоб. К основным проблемам можно отнести вопросы совершенствования системы управления многоквартирными домами, финансовой деятельности организаций жилищно-коммунального комплекса, модернизации объектов коммунальной инфраструктуры, роста тарифов и правомерности начисления платежей.

Для приведения коммунальной инфраструктуры в надлежащее состояние, обеспечения населения Оренбургской области питьевой водой, отвечающей нормативным требованиям, приняты программы «Обеспечение населения Оренбургской области питьевой водой на 2003–2010 годы», «Обеспечение населения Оренбургской области питьевой водой на 2011–2016 годы», «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры Оренбургской области в 2008–2011 годах», «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры Оренбургской области на 2012–2016 годы». В связи с ограниченностью финансирования программ их конечные результаты достигнуты не были.

В настоящее время деятельность жилищно-коммунального комплекса области характеризуется ненадлежащим содержанием жилищного фонда, значительным снижением эксплуатационных показателей жилых домов, недостаточно высоким качеством предоставляемых коммунальных услуг. Причинами возникновения вышеуказанных проблем являются:

- недофинансирование работ по ремонту жилищного фонда;
- высокий уровень износа основных фондов коммунального комплекса и технологическая отсталость многих объектов коммунальной инфраструктуры;
- непрозрачные способы ценообразования на услуги организаций коммунального комплекса;
- несовершенство контроля за деятельностью организаций жилищно-коммунального комплекса.

Высокий уровень износа и технологическая отсталость основных фондов коммунального комплекса связаны с многолетним финансированием по остаточному принципу. Действовавшая в предыдущие годы тарифная политика не обеспечивала реальных финансовых потребностей организаций

коммунального комплекса в обновлении и модернизации основных фондов и не формировала стимулов к сокращению затрат. Состояние коммунального комплекса не располагает к привлечению частных инвестиций в коммунальный сектор экономики.

В целях ускорения решения жилищной проблемы в интересах граждан и эффективного проведения жилищной реформы, предусматривающей содержание и ремонт многоквартирных домов за счет средств собственников помещений, приняты государственная программа «Обеспечение качественными услугами жилищно-коммунального хозяйства населения Оренбургской области в 2014–2020 годах» и подпрограмма «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры Оренбургской области на 2014–2020 годы».

Основой преобразований в жилищно-коммунальном хозяйстве является реорганизация системы управления отраслью и активное привлечение граждан к управлению своей собственностью в жилищно-коммунальной сфере.

В адрес Уполномоченного поступали многочисленные, в том числе и коллективные, обращения граждан в сфере предоставления услуг ЖКХ. Почти половина жилищных жалоб посвящена вопросу эксплуатации, ремонта и обслуживания жилищного фонда.

Анализ поступающих обращений показал, что требования жилищного законодательства, касающиеся создания гражданам благоприятных условий проживания, а также предоставления по их запросам интересующей информации, в большинстве случаев не соблюдаются.

Наиболее значимыми проблемами в обращениях указываются некачественное содержание и ремонт общего имущества в многоквартирном доме, непредоставление или предоставление ненадлежащего качества коммунальных услуг, рост тарифов на коммунальные услуги, отсутствие у населения информации, касающейся обоснованности производимых начислений за жилищные и коммунальные услуги, отсутствие должного уровня взаимодействия управляющих компаний и товариществ собственников жилья с жильцами: принятие решений без проведения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, непредоставление финансовой отчетности, непереизбрание руководящих органов в течение длительного времени.

По фактам нарушений прав граждан в рассматриваемой сфере Уполномоченным принимались различные меры: участие в проверках с выездом на место, включая отдаленные районы области; встречи с жильцами по жалобам; обращения в органы местного самоуправления, а также в адрес должностных лиц органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции; участие в совещаниях, «круглых столах» по данной тематике; обсуждение проблем на заседаниях Экспертного совета; консультирование граждан, подготовка разъяснений законодательства, издание брошюр.

Анализ информации контролирующих и надзорных органов подтверждает обоснованность большинства жалоб. Имеют место случаи

нарушений, образующих признаки уголовных деяний, растрата, хищение денежных средств граждан, подделка подписей и документов. Но при этом уголовное преследование виновных не начинается, зачастую выносятся постановления об отказе в возбуждении уголовных дел, порой по формальным основаниям. Хищение денежных средств в управляющих компаниях относится к преступлениям экономического характера и представляет сложность в доказывании для органов полиции.

По сведениям областной прокуратуры, в сфере ЖКХ выявлено 6 198 нарушений законодательства, при этом в 2 раза увеличилось количество уголовных дел из материалов прокурорских проверок. В 2015 году правоохранительными органами возбуждено 24 уголовных дела по фактам неправомерного расходования средств организациями жилищно-коммунального хозяйства, что превышает прошлогодний показатель на 33%.

Учитывая рост числа обращений граждан к Уполномоченному по проблемам предоставления и качества жилищно-коммунальных услуг, сотрудниками аппарата Уполномоченного совместно со специалистами Государственной жилищной инспекции по Оренбургской области изучена и проанализирована информация о соблюдении требований постановления Правительства Российской Федерации от 23.09.2010 № 731 «Об утверждении стандарта раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами» и организации работы с обращениями граждан.

Установлено, что управляющими организациями нарушаются следующие положения Стандарта о предоставлении информации: об управляющей организации, в том числе об основных показателях финансово-хозяйственной деятельности; о выполняемых работах и услугах по содержанию и ремонту общего имущества многоквартирных домов, в том числе о стоимости указанных работ; о проведенных общих собраниях собственников помещений многоквартирных домов и результатах таких собраний; об исполнении управляющей организацией договора управления, отчета об исполнении смет доходов и расходов.

Данные материалы вынесены на обсуждение Экспертного совета по вопросам прав и свобод человека при Уполномоченном, которое состоялось 25.08.2015, с участием представителей контрольных и надзорных органов в сфере ЖКХ и органов муниципального контроля. Отмечено, что контроль за соблюдением прав граждан в сфере ЖКХ является одним из приоритетных направлений в деятельности государственных и муниципальных органов. В данной связи особое значение приобретает роль муниципального контроля и жилищного надзора за деятельностью управляющих организаций при управлении многоквартирными домами.

Во исполнение решения Экспертного совета в адрес глав муниципальных образований области подготовлены и направлены рекомендации:

принять меры по повышению уровня профессиональных знаний и навыков специалистов, проводящих проверки;

принять меры по привлечению граждан к непосредственному участию в

осуществлении местного самоуправления;

разработать нормативные правовые акты муниципального образования об организации муниципального жилищного контроля и порядок взаимодействия с органами государственного жилищного надзора в Оренбургской области;

организовать информационно-правовое просвещение среди руководителей организаций (индивидуальных предпринимателей), осуществляющих деятельность в сфере управления многоквартирными домами и среди потребителей жилищно-коммунальных услуг.

Уполномоченным направлено обращение в прокуратуру Оренбургской области с просьбой изучить ситуацию о систематических отказах органов внутренних дел в возбуждении уголовных дел по итогам проверок, проведенных органами жилищного надзора.

***Выселение из занимаемого жилого помещения,
нарушение права собственности на жилье***

В Российской Федерации на самом высшем уровне – в Конституции Российской Федерации гарантирован запрет произвольного лишения жилья. В жилищном законодательстве данная гарантия конкретизирована: основания выселения или ограничения в праве пользования жилищем должны быть закреплены в законе, а само выселение может быть осуществлено только по решению суда. Вместе с тем при наличии законных оснований и судебного решения о справедливости не всегда приходится говорить.

За 2011–2015 годы проблема выселения без предоставления жилья возникала как в отношении отдельных граждан или семей, так и носила массовый характер. Все ситуации объединены одним признаком – застарелая, длительно развивающаяся негативная ситуация, последствия которой стали возможны потому, что многие годы жильцы общежитий, бывших ведомственных квартир и подобного жилья долгие годы не могли найти поддержку и получить помощь от органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Проблемы повторялись из года в год. В ежегодном докладе за 2011 год описана ситуация с массовым выселением из бывшего общежития МЧС на ул. Донгузской города Оренбурга, где жилые помещения вдруг стали нежилыми. Тогда усилиями Уполномоченного и областной прокуратуры удалось не допустить негативного развития ситуации. Однако подобные случаи оказались неединичными.

Путаница с документами, в результате которой жилое помещение превратилось в нежилое, стала причиной постановки вопроса о выселении жильцов из помещений, расположенных в комплексе Оренбургского Гостиного двора. Как установлено, данные помещения предоставлялись работникам шелкокомбината на основании ордеров по решению фабрично-заводского комитета. Но по прошествии более 30 лет новые собственники пригласили жильцов в суд для рассмотрения вопроса выселения. В помещениях комплекса на тот момент было зарегистрировано и проживало 7 семей, в том числе дети, пенсионеры, инвалиды.

Интересен тот факт, что на протяжении длительного времени жильцы не сидели сложа руки, подтверждением являлись папки солидной толщины, в которых накоплена многолетняя переписка с различными органами власти.

Вопрос о выселении граждан из Гостиного двора на момент написания настоящего доклада продолжает находиться на личном контроле Губернатора Оренбургской области, в результате чего у людей появилась надежда, что на улице они не окажутся.

Если по массовым выселениям удастся привлечь внимание должностных лиц, наделенных соответствующими полномочиями, то по выселению единичных семей ситуация порой развивается вне поля зрения правоохранителей и правозащитников. Например, жильцы бывшей ведомственной квартиры, проданной за бесценок на аукционе в результате банкротства предприятия, могли оказаться один на один в неравной борьбе с новым собственником. Не обладая юридическими знаниями и средствами для оплаты услуг адвоката, шанс оказаться на улице у таких семей достаточно высок.

В конце 2014 года в адрес Уполномоченного обращались две семьи с аналогичной проблемой – выселение по инициативе нового собственника, который приобрел их жилье на аукционе за 10% его реальной стоимости. Для оказания юридической помощи и предотвращения грубого нарушения конституционных прав граждан в судебный процесс вступил представитель Уполномоченного. Судебные разбирательства завершились лишь в конце следующего года, их итогом явилось сохранение гражданами права на пользование бывшими ведомственными квартирами.

Названные примеры говорят о существовании проблемы выселения людей без предоставления другого жилого помещения, которая чаще всего возникает из-за неразберихи в документах, изменения статуса жилого помещения, смены собственника, банкротства и другим причинам. Такая ситуация может развиваться годами или десятилетиями и разобраться в ней самим жильцам не под силу. Данная проблема не имеет единого рецепта по ее разрешению, она индивидуальна и требует к себе повышенного внимания со стороны государственных органов.

Учитывая высокую социальную значимость права пользования жильем, судам Оренбургской области следует рекомендовать привлекать Уполномоченного для дачи заключения по делам о выселении жильцов, относящихся к уязвимым категориям граждан, из единственного жилья без предоставления другого жилого помещения.

Не осталась в стороне от Уполномоченного и широко известная массовая проблема обманутых дольщиков. В 2015 году к Уполномоченному поступили две коллективные жалобы по вопросу нарушения сроков строительства жилого комплекса «Возрождение» в с. Нежинка Оренбургского района.

Из представленной по запросу Уполномоченного информации правоохранительных органов и прокуратуры следовало, что в отношении должностных лиц ООО «Альтаир 2007» проводились неоднократные проверки, в том числе и областной инспекцией государственного

строительного надзора. Выявлены признаки мошенничества в действиях представителей общества с ограниченной ответственностью. Ход расследования возбужденного уголовного дела находится на контроле прокуратуры г. Оренбурга.

Данная ситуация могла возникнуть и получить развитие лишь по причине недостаточной правовой защищенности граждан. В данной связи значимым событием является подписание Президентом Российской Федерации Федерального закона от 13.07.2015 № 236-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», направленного на совершенствование механизмов защиты прав участников долевого строительства и членов жилищно-строительных кооперативов.

Среди нововведений требования, которым должны соответствовать банки и страховые организации, обеспечивающие исполнение обязательств застройщика. Уточнены требования к информации о проекте строительства и полномочия контролирующего органа. Изменено законодательство о взаимном страховании в части повышения прозрачности деятельности общества. Внесены также изменения в Жилищный кодекс Российской Федерации, согласно которым жилищно-строительные кооперативы не вправе будут осуществлять одновременно строительство более одного многоквартирного дома с количеством этажей более чем три. Эта норма вступит в силу в июле 2016 года. Кроме этого, Кодекс дополнен целым рядом требований к жилищно-строительным кооперативам, направленных на защиту прав участников долевого строительства.

Соблюдение и реализация трудовых прав граждан

В связи с ухудшением экономической ситуации в стране, в условиях кризиса риски в сфере труда коснулись и Оренбуржья: угроза массового увольнения, сокращение работников; установление неполного рабочего времени; временная приостановка работ; предоставление отпусков без сохранения заработной платы. Поэтому соблюдение трудовых прав граждан являлось одним из приоритетов в деятельности Уполномоченного в истекшем году.

Следует отметить, что реализация планов социально-экономического развития Оренбургской области, а также мероприятий в сфере занятости населения обеспечили относительно стабильную ситуацию на рынке труда. Уровень официальной безработицы на 01.01.2016 составил 1,54%.

Наибольший уровень регистрируемой безработицы отмечался в Сорочинском городском округе (4,1%), Шарлыкском (4%), Домбаровском (3,5%), Кваркенском (3,4%) районах, наименьший – в Саракташском районе (0,6%), г. Орске (0,7%), г. Оренбурге и Оренбургском районе (0,8%).

По данным Оренбургстата, задолженность по заработной плате на 01.01.2016 составила 19 925 тыс. руб. Долги по заработной плате имеются на 10 предприятиях, расположенных в 9 территориях: г. Оренбург: – ООО «СМК-Технологии» (банкрот) – 3 579 тыс. руб., ГАОУ «Оренбургский учебно-курсовой комбинат по профессиональному обучению рабочих

сельскохозяйственных и других организаций агропромышленного комплекса области» – 2 143 тыс. руб.; г. Орск – ООО «Орский завод холодильников» (банкрот) – 4 872 тыс. руб.; Абдулинский городской округ – ООО «Промгеотэк» (банкрот) – 596 тыс. руб.; г. Бугуруслан – ОАО «Бугурусланский завод «Радиатор» (банкрот) – 166 тыс. руб.; Сорочинский городской округ – ООО «Сорочинскхлебопродукт» – 4 432 тыс. руб.; Красногвардейский район – ООО «Корус-Агро» (банкрот) – 2 193 тыс. руб.; Оренбургский район – МУП «Экспериментальный-сервис» – 217 тыс. руб.; Переволоцкий район – ОАО «им. М.Горького» (банкрот) – 1 053 тыс. руб.; Ташлинский район – ООО «Благодарное» (банкрот) – 674 тыс. руб.

На 01.01.2016 реальная задолженность (без банкротств) составила 6 792 тыс. руб. По информации министерства труда и занятости населения Оренбургской области, основной причиной возникновения задолженности по заработной плате является несвоевременность расчетов за поставленную продукцию и оказанные услуги, убыточность предприятий.

Вопросам своевременности и полноты выплат заработной платы органами власти, правоохранительными структурами и судами региона уделялось повышенное внимание.

В целях улучшения ситуации Указом Губернатора Оренбургской области от 28.08.2013 № 819-ук образована межведомственная комиссия по вопросам оплаты труда и уплаты страховых взносов. Полномочия по организационно-методическому обеспечению работы комиссии возложены на министерство труда и занятости населения Оренбургской области. В 2015 году на заседаниях комиссии заслушаны руководители 132 организаций, допустивших долги. В результате проведенной работы общая сумма погашенной задолженности составила 68,5 млн. руб.

Трудовые споры составили 6,2% от общего числа рассмотренных районными (городскими) судами гражданских дел. Районными (городскими) судами рассмотрено об оплате труда 2 568 дел, с удовлетворением требований – 1 980. У мировых судей рассмотрено 8 524 дела по спорам об оплате труда, с удовлетворением требований – 8 474 (с вынесением судебных приказов о взыскании с работодателей в пользу работников заработной платы). Сумма, присужденная ко взысканию, составила более 131 млн. руб.

На исполнении в районных/городских отделах судебных приставов Оренбургской области находилось свыше 11 тысяч исполнительных производств о взыскании задолженности по заработной плате. Окончено свыше 10 тысяч исполнительных производств на сумму более 190 млн. руб. Возбуждено 3 уголовных дела о преступлениях, предусмотренных статьей 315 Уголовного кодекса Российской Федерации, по фактам невыплаты задолженности по заработной плате.

По информации Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Оренбургской области, в следственные органы поступило 103 сообщения о преступлениях, предусмотренных статьей 145.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, о невыплате заработной платы. По результатам рассмотрения возбуждено 23 уголовных дела (в 2013 году – 1,

2014 году – 3), из них 16 по материалам проверок, направленным территориальными прокурорами.

Органами прокуратуры принято максимум усилий для стабилизации обстановки на рынке труда в регионе. К концу года официально зарегистрированную задолженность по заработной плате удалось снизить до 20 млн. руб. на 9 предприятиях.

Помимо указанных долгов, отраженных в статданных, выявлено более 145 млн. руб. латентной (скрытой) задолженности по заработной плате на 105 предприятиях области.

Благодаря прокурорскому вмешательству долги по зарплате в общей сумме более 300 млн. руб. ликвидированы перед 15 тыс. работников на 115 предприятиях, в том числе: ООО «ОренбургРеалСтрой» (более 16 млн. руб.), «Агрофирма «Краснохолмская» (свыше 7,5 млн. руб.), «Сорочинск-хлебопродукт» (около 5 млн. руб.), Племенной завод имени Свердлова (свыше 4,6 млн. руб.), МТС «Ключевское» (2,3 млн. руб.), МУП «Энерго-сервис» (около 2 млн. руб.), МТС «Ленина» (1,1 млн. руб.), ЗАО «Орский бекон» (свыше 1 млн. руб.) и другие.

Особое внимание уделялось вопросам погашения долгов по зарплате на предприятиях-банкротах. В отношении конкурсных управляющих предприятий, допускавших нарушения закона, применялись меры прокурорского реагирования.

Всего за 2015 год прокурорами пресечено более 23 тысяч нарушений законодательства в сфере оплаты труда. Дисциплинарную и административную ответственность понесли свыше одной тысячи нарушителей. Судами рассмотрено около 11 тысяч исков о взыскании зарплаты на общую сумму более 190 млн. руб.

Государственной инспекцией труда в Оренбургской области проверочные мероприятия проведены в 1 742 хозяйствующих субъектах области. Количество выявленных нарушений составило 6 644, в том числе не связанных с охраной труда 4 160. Как и в предыдущие годы, наибольшее количество нарушений выявлено в организациях оптовой и розничной торговли – 20%, строительства – 11%, сельского хозяйства, коммунальных и социальных услуг – по 10%, учреждениях образования – 9%, учреждениях здравоохранения – 4,6%.

По результатам проверок выдано 1 435 предписаний, по результатам рассмотрения которых выплачена заработная плата на общую сумму 217,78 млн. руб. 19 291 работнику. Отменены 13 приказов о незаконном увольнении и 7 приказов о наложении дисциплинарного взыскания. Привлечено к административной ответственности в виде штрафа 2 470 должностных лиц, юридических лиц и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

В органы прокуратуры направлено 48 материалов для рассмотрения вопроса о привлечении работодателей к уголовной ответственности за невыплату зарплаты, по результатам проверок возбуждено 6 уголовных дел (в отношении генерального директора ООО «Бугурусланский завод Радиатор» за

невыплату заработной платы на общую сумму свыше 5 млн. руб., в отношении директора ЗАО «Птицефабрика Восточная» за невыплату заработной платы работникам на сумму свыше 4 млн. руб. и другие).

Согласно статистическим данным по-прежнему из общего количества нарушений 18,8% приходится на нарушения трудового договора, 28% – на нарушения законодательства по оплате труда. Лидирующую позицию занимают организации торговли и строительства.

Вопросы обеспечения конституционных прав граждан на своевременное и в полном объеме получение заработной платы и других причитающихся выплат весь период деятельности Уполномоченного были в поле его зрения.

Начальник отдела аппарата Уполномоченного С.Е.Миронова, входящая в состав межведомственной рабочей группы по соблюдению законности в сфере трудового законодательства при прокуратуре Оренбургской области, продолжила принимать активное участие в заседаниях, где обсуждаются наиболее значимые нарушения трудовых прав, в особенности вызвавшие реакцию среди работников.

Тема заработной платы «в конвертах» и ниже размера МРОТ являлась основной для обсуждения. Участники рабочей группы пришли к выводу, что выявление и пресечение подобных фактов возможно лишь при тесном взаимодействии ведомств и в виде систематического, своевременного обмена информацией о работодателях, допускающих нарушения трудового законодательства. Отмечена целесообразность проведения совместных проверочных мероприятий нерадивых руководителей.

Во исполнение решения рабочей группы от 19.02.2015 аппаратом Уполномоченного проводился мониторинг размещаемой в эфире областных телеканалов рекламы о предоставлении работы с целью установления возможных недобросовестных работодателей. Анализ рубрики объявлений о работе, выпускаемых в эфир ОРТ «Планета» и ТК «Регион», позволили сделать вывод о сезонной потребности в работниках в сфере строительства и обслуживания.

Содержательные объявления с полным наименованием должностей, квалификации и уровня подготовки, как правило, поданы работодателями, заинтересованными в принятии квалифицированного специалиста (заводы «Инвертор» и «Оренбургский радиатор», компании «Сатурн» (г. Оренбург), «Теплоизоляция» и другие). Со специалистами по кадрам проведены предметные беседы о порядке оформления трудовых отношений и о социальных гарантиях работников.

Проверка объявлений о вакансиях сварщиков, монтажников, прорабов, каменщиков, разнорабочих на строительные объекты в основном в областном центре показала, что работа предлагалась без оформления трудовых отношений, по договору подряда.

В соответствии с решением группы от 02.12.2015 аппаратом Уполномоченного организована работа «горячей линии» по приему сообщений о фактах выплаты заработной платы «в конвертах».

По результатам мониторинга реклам о вакансиях и полученной

информации о нарушениях прав граждан проведены мероприятия по разъяснению положений трудового законодательства, обращая особое внимание на незаконность действий работодателей и социальные негативные последствия для работников при использовании «серых» схем выплаты заработной платы. Разработаны методические рекомендации по выявлению и пресечению фактов нарушений прав граждан.

Как уже отмечено, в своей деятельности Уполномоченный большое внимание уделяет защите трудовых прав граждан. В его адрес поступают письменные и электронные обращения, граждане приходят на личный прием с жалобами на нарушение их трудовых прав, просят о содействии в их восстановлении.

За все время работы Уполномоченного обращения в трудовой сфере составляли 7% от общего количества поступивших. Не стал исключением и 2015 год, в котором за содействием в восстановлении нарушенных трудовых прав и разъяснением законодательства о труде обратился 141 человек (96 обращений), а к руководителям общественных приемных – 62 человека.

Тематика обращений разнообразна: погашение задолженности по заработной плате, правильность оформления и расторжения трудовых договоров, неисполнение условий коллективного договора, незачет трудового стажа для оформления пенсии, трудности в вопросах трудоустройства и получения пособий по безработице и другие.

В работе Уполномоченного есть пример, когда такая серьезная организация, как Оренбургский филиал ОАО «Российские железные дороги», допустив нарушение прав гражданина, вынудило пойти его с иском в суд.

Машинист тепловоза Эксплуатационного локомотивного депо Оренбург филиала ОАО «РЖД» был уволен за однократное грубое нарушение трудовых обязанностей (совершение по месту работы хищения чужого имущества, установленного вступившим в законную силу приговором суда, по подпункту «г» пункта 6 части 1 статьи 81 Трудового кодекса Российской Федерации). В нарушение закона при увольнении не было учтено, что хищение совершено не по месту работы. Также прошел установленный месячный срок со дня вступления в законную силу приговора суда.

Сотрудники аппарата Уполномоченного до издания приказа принимали меры к разъяснению законодательства и предостережению сотрудников кадровой службы организации в недопущении нарушений прав гражданина. Однако по указанию руководства вопрос с увольнением разрешился изданием соответствующего приказа. Для обжалования незаконного приказа гражданину была оказана помощь в подготовке искового заявления, и только в судебном порядке удалось восстановить его на работе.

Сложилось такое впечатление, что ходить по судам, оплачивать взысканные средства за время вынужденного прогула и в возмещение морального вреда организации дешевле, чем не допустить нарушения трудового законодательства.

По поступившим к Уполномоченному обращениям по данной тематике обозначились проблемы по взысканию денежных средств по

исполнительному листу в связи с отсутствием у организации-должника имущества и поступлений на счета. Здесь важно принятие оперативного реагирования со стороны службы судебных приставов, не дожидаясь жалоб со стороны взыскателя. То есть нужно работать на опережение. Вместе с тем практика работы показывает, что для восстановления нарушенных прав граждан исполнителям нужен толчок.

Бывший работник ООО СП «Адамовская ПМК-2» (инвалид, нуждался в срочной операции, требующей денежных вложений) долгое время не мог добиться исполнения решения суда о взыскании задолженности по заработной плате в размере 105 893,17 руб. После вмешательства Уполномоченного в данную ситуацию, обратившего внимание начальника районного отдела службы судебных приставов на необходимость принятия всех возможных мер по взысканию задолженности, были обнаружены денежные средства на счете должника, которые незамедлительно перечислены обратившемуся гражданину.

Смена учредителя или работодателя не должна ущемлять трудовые права работников, для которых не имеет значения, кто будет выплачивать выходное пособие. Споры руководящего состава, распоряжающегося средствами и документами организации, негативно отражаются на правах конкретных работников. В ходе прокурорских проверок по жалобам граждан решающими порой являлись объяснения «бывших» директоров, которые сами себя так называли, обезопасив от ответственности и необходимости производства необходимых действий в отношении ими же ущемленных сотрудников.

К такому выводу пришел Уполномоченный, когда разбирался по обращению работников ООО «Мир» в отношении работодателя. Последний не предоставлял рабочее место работнице по выходе из отпуска по уходу за ребенком, другую сотрудницу не увольнял и удерживал ее трудовую книжку.

Как установлено, ранее Государственной инспекцией труда в Оренбургской области и Бузулукской межрайонной прокуратурой проводились проверки по аналогичным обращениям. Но предписание ГИТ исполнено не было, за что суд привлек юридическое лицо ООО «Мир» и его руководителя к административной ответственности в виде штрафа, который оплачен так и не был, а прокурор порекомендовал самостоятельно гражданам обратиться в суд для восстановления их нарушенных прав.

После запроса и получения выписки из единого государственного реестра юридических лиц о том, что ООО «Мир» – действующее юридическое лицо и его возглавляет тот же директор, действия, а точнее бездействие которого обжаловалось работниками, Уполномоченный направил в адрес межрайонного прокурора письмо о необходимости проведения повторной проверки по изложенным гражданами фактам. В итоге подготовлено исковое заявление в суд с требованием обязать ООО «Мир» предоставить заявительнице после отпуска работу, обеспечить условия труда, выплатить задолженность по заработной плате за время вынужденного прогула и компенсировать моральный вред. Исковые требования судом удовлетворены в полном объеме.

Другая заявительница самостоятельно в суде отстаивала свои права, но повторно обратилась к Уполномоченному за содействием в выплате задолженности по заработной плате и причитающихся сумм при увольнении. Телефонного разговора оказалось достаточно, чтобы решить и эту проблему.

Несмотря на то что по законодательству о порядке рассмотрения жалоб и заявлений анонимные обращения (за исключением тех, в которых содержатся сведения о противоправном деянии) не подлежат разбирательству, обращение от имени воспитателей детских садов г. Сорочинска по вопросам оплаты труда не осталось без внимания Уполномоченного. Совместно с представителями министерства образования Оренбургской области, организации профсоюза работников народного образования и науки Российской Федерации в апреле 2015 года был осуществлен выезд в г. Сорочинск для проверки изложенных в обращении фактов.

В ходе выездной проверки члены комиссии провели встречи и беседы с воспитателями трех детских садов – № 5, № 6, № 8. Охвачено более 50 работников дошкольных учреждений. Обсуждались вопросы оплаты труда и нагрузки воспитателей. Позднее состоялась встреча с воспитателями всех дошкольных учреждений города и председателями профсоюзных организаций. На встрече подняты вопросы прозрачности начисления заработной платы, понятности ее составляющих, включая стимулирующие выплаты. При проверке начислений заработной платы и других причитающихся сумм ошибок обнаружено не было.

Зачастую нарушения трудового законодательства допускались по незнанию или неверному толкованию норм и положений закона ответственными работниками кадровых служб. Примером служит обращение водителя грузового автомобиля, который после оформления инвалидности II группы по общему заболеванию (с противопоказаниями труда водителя) получил от работодателя ООО «Газ и Нефть Транс» уведомление об отсутствии подходящей для него работы и предстоящем увольнении по пункту 5 части 1 статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации, предусматривающему признание работника полностью неспособным к трудовой деятельности в соответствии с медицинским заключением.

Изучив ситуацию, сотрудник аппарата Уполномоченного по телефону довел до руководителя организации положения другого основания, по которому мог быть уволен работник: это пункт 8 части 1 статьи 77 Трудового кодекса Российской Федерации – отказ работника от перевода на другую работу, необходимую ему в соответствии с медицинским заключением, либо отсутствие у работодателя соответствующей работы.

Уполномоченный отмечает, что такое положение дел, как в описанной выше ситуации, недопустимо в организациях и учреждениях, особенно в крупных, где большое количество работников.

Помимо жалоб на действия работодателей к Уполномоченному поступали обращения о несогласии с действиями и решениями, принимаемыми государственными органами.

Так, гражданка, относящаяся к категории лиц, на которых

распространяются дополнительные гарантии по социальной поддержке для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, сообщила об отказе Центром занятости населения (далее – ЦЗН) г. Кувандыка в назначении пособия по безработице в повышенном размере. Свое решение Центр мотивировал тем, что заявительница не является лицом, ищущим работу впервые, поскольку в 13-летнем возрасте была первично трудоустроена в период летних каникул.

Полагая, что временное трудоустройство в период учебы не влечет за собой утраты права на получение дополнительных мер социальной поддержки в выплате пособия в размере уровня средней заработной платы, сложившегося в Оренбургской области в течение 6 месяцев, Уполномоченный довел свою позицию до руководства государственного учреждения.

Безусловно, решение вопроса о трудоустройстве заявительницы являлось наилучшим результатом проделанной работы, но проблема обнажилась. Поступившие обращения по аналогичным вопросам были подтверждением того, что в регионе распространена практика отказов в назначении дополнительных мер социальной поддержки со стороны ЦЗН по причине временного сезонного трудоустройства подростков.

В Ташлинском районе Оренбургской области служба занятости отказала заявителю из категории «дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей» в назначении пособия по безработице в пределах средней заработной платы по области, назначив его в пределах минимального размера оплаты труда. Позиция обусловлена тем, что заявитель, будучи учащимся гимназии, на период летних каникул устраивался на работу, а значит, при обращении в Центр повторно заявил о своем желании трудоустроиться.

Согласно законодательству о занятости населения временное трудоустройство несовершеннолетних не является трудоустройством как таковым. Установленный повышенный размер пособия – это мера социальной поддержки, которая направлена на трудовую адаптацию подростков. Поэтому в защиту интересов граждан, права которых нарушены, в суд обратился районный прокурор. Аналогичным образом защищены права данной категории граждан в Акбулакском районном суде.

Уполномоченный считает, что территориальным Центрам занятости населения нужно тщательно изучать и правильно оценивать наличие трудового стажа у подростков. Вместе с тем вопросы трудоустройства детей-сирот должны быть приоритетными.

В качестве рекомендаций профильному министерству – изучить и учитывать в дальнейшей работе сложившуюся в регионе судебную практику по признанию незаконными отказов территориальных Центров занятости в назначении дополнительных мер социальной поддержки в виде пособия в размере уровня средней заработной платы.

По-прежнему наблюдаются факты отказов в постановке на учет безработных граждан по причине отсутствия справок о среднем заработке за 3 месяца по последнему месту работы. Однако невозможность предоставления необходимой справки, в том числе по причинам отсутствия работодателя и

сведений в архиве, свидетельствует о неправомерности действий должностных лиц. Судебная практика является тому подтверждением (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 06.10.2015 № 24-П по делу о проверке конституционности положений статьи 3 Закона РФ «О занятости населения в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина М.В.Чайковского).

Кроме того, в нарушение статьи 37 Конституции Российской Федерации, закрепляющей за каждым гражданином России право на свободу труда и защиту от безработицы, Центры продолжают отказывать в постановке на учет в качестве безработных гражданам, не имеющим регистрации.

В своем докладе за 2013 год Уполномоченный уже обращал внимание на аналогичные нарушения прав граждан и рекомендовал региональному министерству труда и занятости усилить контроль за работой Центров по оказанию услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы.

В целом для успешного разрешения существующих проблем в сфере соблюдения трудового законодательства работникам необходимо знать свои права и не бояться их отстаивать, а государственным органам и работодателям неукоснительно соблюдать нормы закона, касающиеся трудовых отношений, знать и использовать в деятельности сложившуюся судебную практику по тем вопросам, которые наиболее часто ущемляют закрепленные конституцией права и свободы граждан.

Земельные правоотношения

Земельный фонд России и Оренбургской области в частности отличается уникальная инфраструктура, предоставляющая возможность непрерывного развития земельных отношений. Их неупорядоченность и нестабильность, а также пробелы в законодательстве приводят к нарушению прав граждан иметь в частной собственности землю, владеть, пользоваться и распоряжаться ею.

К Уполномоченному за все время работы поступило 391 (4,3%) обращение граждан по вопросу земельных правоотношений. В основном поднимались вопросы о порядке оформления прав на земельные участки и о нарушениях органами местного самоуправления возложенных на них полномочий.

Одним из примеров нарушений прав граждан служит следующая ситуация. В рамках расследования уголовного дела было установлено, что по поддельным документам еще в 2012 году оформлено право собственности на 6 земельных участков, расположенных в п. Пристанционный г. Оренбурга, которые в последующем мошенник продал гражданам. Не подозревая подвоха, люди возвели на участках жилые дома, оформили их в собственность.

Чиновники администрации г. Оренбурга вместо того, чтобы помочь найти выход из серьезной проблемы, в которую попали граждане не по своей воле, обратились в суд с исковым заявлением о признании отсутствующим права собственности на участки и сносе самовольно возведенных жилых домов.

Земельным законодательством Российской Федерации к полномочиям

органов местного самоуправления в области земельных отношений отнесено, в частности, решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель. Тем самым органы местного самоуправления городского округа обязаны были осуществлять муниципальный земельный контроль за расположенными в границах округа объектами земельных отношений.

Получается, что на протяжении 3 лет муниципальный земельный контроль за использованием спорной земли отсутствовал, а распоряжения городского департамента градостроительства и земельных отношений об установлении почтового адреса участкам с уточнением их характеристик – «для индивидуальной жилой застройки» – издавались автоматически.

При разбирательстве по жалобе добросовестных покупателей земельных участков – собственников возведенных жилых домов перед Уполномоченным встал вопрос: кто больше нарушил права граждан – мошенник (признан судом виновным и осужден за совершение преступления) или чиновники? Виновное лицо понесло уголовное наказание.

Направив в адрес главы г. Оренбурга заключение, Уполномоченный, потребовав усилить контроль за использованием земельных участков на территории муниципального образования, предложил рассмотреть возможность предоставления гражданам тех земельных участков, где уже выстроены и оформлены в частную собственность жилые дома.

На заключение получен ответ о том, что исковое заявление к жителям п. Пристанционный оставлено судом без рассмотрения, так орган местного самоуправления признал ранее выданные свидетельства о праве собственности на объекты недвижимости действующими. Принято решение об административном порядке легализации прав указанных граждан на земельные участки.

Нарушались права граждан и при издании органами местного самоуправления нормативных правовых актов об утверждении характеристик земельного участка.

Пользование земельным участком, расположенным под жилым домом в п. Чкаловский Асекеевского района Оренбургской области, для сельской жительницы не было накладным, пока она не получила квитанцию об уплате ежегодного земельного налога в размере более 4 тыс. руб. О своей несогласии с завышенной суммой налога гражданка написала Уполномоченному.

При изучении вопроса выявилась проблема: в распоряжении администрации Асекеевского района за 2004 год было неверно указано разрешенное использование земельного участка – вместо строительства индивидуального жилого дома отражено размещение производственных и административных зданий, что существенно отличало сумму налога на землю в сторону увеличения.

Ранее налог на землю для заявительницы составлял 200 рублей, с 2012 года в связи с переоценкой земель населенных пунктов и изменением кадастровой стоимости участка сумма налога изменилась, для производственных и административных зданий – в разы. Администрация муниципального образования в 2015 году самостоятельно устранила ошибку

путем внесения в распоряжение изменений. Остался неразрешенным вопрос о перерасчете налога. В адрес налогового органа Уполномоченным направлено письмо с указанной просьбой. По результатам рассмотрения земельный налог был пересчитан и составил около 500 рублей.

Довольно остро в регионе стоит вопрос оплаты земельного налога за участки, отнесенные к категории земель сельскохозяйственного назначения (паевые земли).

Когда земли сдавались в аренду крестьянско-фермерскому хозяйству или иным организациям, связанным с обработкой земель, последние платили земельный налог за собственника. В условиях экономического кризиса, когда хозяйства и предприятия перестали брать в аренду земельные участки, людям стали приходить квитанции об оплате налога. Сумма налога немалая. Заплатить ее многим не под силу, особенно тем, кто живет на селе, где нет ни работы, ни иного дохода.

В большинстве своем люди не знают, как пользоваться своим правом: продать пай, передать его в аренду, подарить и так далее. В итоге длительное время земельные наделы не используются по прямому назначению. Не знают граждане, что делать в случаях, когда в документах о собственности на земельный пай имеются технические ошибки, которые не позволяют зарегистрировать свое право в соответствии с нормами действующего законодательства.

По мнению Уполномоченного, органы местного самоуправления, в чьих территориальных границах находятся паевые земли, обязаны проводить разъяснительную работу среди населения о порядке оформления земель, передачи ее в аренду и иных вопросах, связанных с использованием, владением и распоряжением принадлежащих паев, чтобы ситуация не приводила к проблемам и несению материальных затрат. До сведения граждан – собственников земель необходимо доводить информацию и о том, что неуплата земельного налога влечет за собой ответственность, вплоть до уголовной.

О проведении специального обучения для сотрудников органов государственной власти и местного самоуправления по вопросам оформления прав на землю, а также налаживании правового просвещения населения с использованием средств массовой информации указывал Уполномоченный по итогам подведения мониторинга соблюдения прав граждан еще в 2011 году. Много вопросов могло и не возникнуть в данной отрасли права, если бы ответственные должностные лица придерживались рекомендаций Уполномоченного.

Со своей стороны, аппаратом Уполномоченного изготовлено справочное пособие, содержащее полномочия органов государственной власти, местного самоуправления в сфере земельных и имущественных отношений по вопросам оформления прав граждан. Любой желающий может ознакомиться со справочной информацией на официальном сайте Уполномоченного.

Нельзя не обратить внимание на проблему, возникшую в отношении земель, которые не выделены из общей долевой собственности в землях

сельскохозяйственного назначения и в течение длительного времени не используются собственниками (не востребованные земли).

На федеральном (Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения») и региональном (Закон Оренбургской области от 17.03.2003 № 118/16-III-ОЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Оренбургской области») уровнях закреплено следующее положение: если земельный участок не используется для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в течение трех и более лет подряд со дня возникновения у собственника права собственности на земельный участок, то уполномоченный орган исполнительной власти Оренбургской области на основании материалов органа государственной власти, осуществляющего земельный контроль, вправе обратиться в суд с требованием об изъятии земельного участка и о его продаже с публичных торгов.

Однако органы местного самоуправления не используют в полном объеме предоставленные им полномочиями по изъятию таких земельных участков и включению их в фонд перераспределения. Существующие трудности, связанные со сбором документов, установлением собственников или наследников, длительные сроки судебных процессов по изъятию земель, – все это в совокупности приводит к ежегодному увеличению количества не востребованных земель. Тем самым снижается налогооблагаемая база и поступления в бюджет.

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

Информация об итогах реализации Закона, полученная из министерства природных ресурсов, экологии и имущественных отношений Оренбургской области, выглядит следующим образом.

№	Показатели	2012–2013 гг.	2014 г.	2015 г.	итого
1.	Количество поданных заявлений о предоставлении участков	6 407	1 929	1 654	9 990
2.	Количество земельных участков, включенных в специальный фонд	2 774	1 401	1 081	5 256
3.	Количество предоставленных земельных участков	2 251	1 135	1 208	4 594
4.	Количество семей, зарегистрировавших право собственности	нет сведений	749	1 117	1 866

Статистика позволяет сделать вывод о том, что количество семей, изъявивших желание получить социальную поддержку, превышает в два раза количество семей, которые смогли реализовать свое право. Из числа

предоставленных участков оформлено в собственность гораздо меньше половины. Скорее всего, отказ от оформления и освоения земель связан с удаленностью участков от административных центров районов (городских округов).

По сведениям органов местного самоуправления, основными препятствиями в реализации Закона являются отсутствие в муниципальных бюджетах денежных средств для проектов планировки и межевания территории, обеспечения земельных участков инженерно-техническими сетями, недостаточность свободных территорий, пригодных для жилищного строительства в городских округах, отсутствие у многодетных семей денежных средств на строительство индивидуального жилого дома.

Есть муниципальные образования, которые изыскали возможности и практически полностью удовлетворили потребности многодетных семей (Асекеевский, Беляевский, Грачевский, Домбаровский, Матвеевский, Северный, Ташлинский, Тоцкий и другие районы).

Следует отметить районы, в которых органы местного самоуправления за 4 года действия Закона так и не приняли или приняли недостаточно мер для того, чтобы многодетные семьи смогли воспользоваться предоставленной государственной поддержкой, это г. Медногорск и Кувандыкский район (ныне городской округ). Ситуация в этих муниципальных образованиях следующая:

г. Медногорск: подано заявлений – 87, включено в спецфонд участков – 22, предоставлено участков – 10, зарегистрировано право – 0;

Кувандыкский район, городской округ: подано заявлений – 138, включено в спецфонд участков – 66, предоставлено участков – 51, зарегистрировано право – 4.

В своем ежегодном докладе за 2013 год Уполномоченный рекомендовал Правительству Оренбургской области для исправления ситуации рассмотреть вопрос о внесении дополнений в указанный Закон в части софинансирования мероприятий по формированию земельных участков из областного бюджета.

Однако в условиях развернувшегося экономического кризиса, который не мог не коснуться и Оренбургской области, вопрос остался нерешенным и, по-видимому, муниципалитеты в ближайшее время останутся без финансовой поддержки для решения земельных проблем.

Одной из мер соцподдержки людей с ограниченными физическими возможностями является право получить в первоочередном порядке землю под строительство жилого дома, однако только с нововведениями в 2014 году в российское земельное законодательство установлены правила предоставления инвалидам и семьям с инвалидами земельных участков – без проведения торгов по договору аренды.

Между тем в адрес Уполномоченного стали поступать жалобы граждан из данной льготной категории, которым в предоставлении земельного надела отказали, ссылаясь на отсутствие специального закона Оренбургской области, регулирующего вопросы бесплатного предоставления земли инвалидам и семьям с инвалидами.

Подобные обращения связаны с неверной трактовкой норм

действующего законодательства в органах местного самоуправления. Тем самым нарушались права граждан на получение земли в первоочередном порядке, установленные федеральным законодательством. По результатам рассмотрения одной из таких жалоб Уполномоченный в адрес главы администрации Беляевского сельсовета направил заключение, в котором порекомендовал незамедлительно подготовить необходимые документы для предоставления заявительнице земельного участка. Из ответа следовало, что заявительница уведомлена о подаче соответствующего заявления, при поступлении оно будет положительно рассмотрено.

О необходимости разработки регионального нормативного правового акта о бесплатном предоставлении в Оренбургской области земельных участков инвалидам и семьям, имеющим в своем составе инвалидов, Уполномоченный еще в 2014 году ставил вопрос перед Правительством Оренбургской области. В условиях продолжающегося экономического кризиса к рассмотрению данного вопроса, к сожалению, не приступили.

Права потребителей

Права потребителей – понятие, достаточно давно вошедшее в нашу действительность, но все еще трудно реализуемое.

Закон Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей», регулирующий отношения между потребителями, с одной стороны, и изготовителями, исполнителями, импортерами, продавцами, с другой стороны, при продаже товаров, выполнении работ, оказании услуг, устанавливает широкий круг прав потребителей и средства для их защиты.

Приоритетными в области защиты прав потребителей остаются мероприятия, направленные на обеспечение защиты законных прав и интересов потребителей в социально значимых секторах потребительского рынка: в сфере оказания финансовых, в том числе страховых, медицинских, туристских услуг, услуг связи.

При нарушении прав гражданина со стороны продавца товара, исполнителя услуг либо со стороны изготовителя или поставщика, потребитель вправе обратиться за защитой своих прав в уполномоченные структуры и государственные органы.

Общее число жалоб, поступивших в Управление Федеральной службы по надзору по вопросам защиты прав потребителей в 2015 году, составило 3 707. Значительно реже обращались с жалобами потребители услуг страхования, но произошло увеличение количества жалоб в сферах оказания бытовых, транспортных и медицинских услуг.

В суды подано 37 исков в защиту неопределенного круга потребителей. Исковые требования заключались в прекращении противоправных действий хозяйствующих субъектов в сфере торговли, бытового обслуживания, гостиничных, туристских, транспортных, финансовых и жилищно-коммунальных услуг. Из 36 рассмотренных исков удовлетворены все.

В силу части 1 статьи 17 указанного Закона защита прав потребителей осуществляется судом. Всего в 2015 году районными (городскими) судами

области рассмотрено с вынесением решения 1 537 дел по искам данной категории, с удовлетворением требований – 1 176 дел (76,5 %). Мировыми судьями Оренбургской области рассмотрено с вынесением решения 2 240 дел, с удовлетворением требований – 2 047 дел (91,4 %).

В адрес Уполномоченного за 5 лет устно и письменно обратилось не более 100 граждан с вопросами защиты их прав в качестве потребителей. Ежегодно процент обратившихся по отношению к общему числу составляет 1–2. В большинстве ставились вопросы об отказе хозяйствующих субъектов, продавших товар ненадлежащего качества, возвращать денежные средства за товар или его обменивать.

Как правило, после переговоров сотрудников аппарата Уполномоченного с представителями недобросовестных организаций и разъяснения им положений закона, последствий его применения права граждан восстанавливались в добровольном, досудебном порядке. К примеру, житель г. Оренбурга получил от ОАО «Мегафон Ритейл» затраченные средства за сотовый телефон ненадлежащего качества.

Частично обращения направлялись для принятия мер по подведомственности – в Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Оренбургской области. Итогами рассмотрения являлись протоколы об административном правонарушении, к юридическим лицам применялись меры административного воздействия.

Поступали в почту Уполномоченного обращения по вопросам, не связанным с чьей-то некачественной или недобросовестной работой, но содержащие просьбу о помощи в сложившейся ситуации.

Так, наша соотечественница, которая в рамках программы переселения переезжала в Оренбургскую область из Узбекистана, длительное время испытывала неудобства из-за отсутствия личных вещей, которые были отправлены контейнером по железной дороге. На ожидаемую станцию по месту нового жительства женщины груз не прибывал.

Для осуществления розыска контейнера специалист аппарата Уполномоченного выехал в контейнерную службу станции Оренбург Южно-Уральской железной дороги, где установил, что контейнер, находящийся в пути следования, планирован к отправке на станцию, где не располагается таможенная служба. В отсутствие таможни заявительница не смогла бы получить груз из Узбекистана.

По договоренности с начальником контейнерной службы Куйбышевской железной дороги – филиала ОАО «РЖД» контейнер отправлен на близлежащую к месту жительства заявительницы станцию Бугуруслан, куда прибыл сотрудник таможни. После осмотра вещи были получены хозяйкой.

Впоследствии на почту Уполномоченного поступило письмо со словами: «Без Вашего участия, уверена, мой вопрос не решился бы столь оперативно. Всему аппарату моя искренняя благодарность! Я бы очень хотела написать в одну из газет Оренбуржья о том, какие удивительно щедрые душой люди живут на этой земле. Это не красивые слова, действительно, я очень счастлива,

что приехала именно к вам, в Оренбуржье».

Ставили граждане и такие вопросы, как правомерность платы за неисправный общедомовой прибор учета тепловой энергии. Согласно обращению собственники квартир одного многоквартирного жилого дома в г. Медногорске ежемесячно оплачивали установку общедомового прибора учета тепловой энергии, однако этот прибор не был опломбирован и не использовался. Обращения жильцов в адрес управляющей компании не способствовали разрешению проблемы. Граждане ставили резонный вопрос: за что они ежемесячно вносили платежи?

Уполномоченный инициировал прокурорскую проверку эксплуатации прибора учета. Установлено, что ООО «Оренбургская коммунальная теплоснабжающая компания» (далее – ООО «ОКТК») установило общедомовой прибор учета в указанном доме еще в ноябре 2013 года. Расходы на установку прибора составили более 137 тыс. руб. Вместе с тем ООО «ОКТК» не предприняло действий, обязательных для осуществления ввода в эксплуатацию узла учета, установленного на источнике тепловой энергии в доме, поэтому он и не был введен в эксплуатацию.

По итогам проверки сделан вывод о незаконности взимания с граждан ежемесячных платежей. В целях устранения выявленных нарушений прокурором г. Медногорска в адрес директора ООО «ОКТК» внесено представление. Специалистами приведен в рабочее состояние учетный прибор.

Обращение жителя из с. Первомайского Соль-Илецкого района не могло остаться без внимания Уполномоченного. Из-за трудной жизненной ситуации, в которой оказалась многодетная семья заявителя, образовалась задолженность перед энергетиками в сумме 31 тыс. руб., что послужило поводом для отключения электроснабжения дома. Без энергии в доме не могло быть света, воды, газа, то есть необходимых условий для проживания.

Учитывая социальный статус семьи, Уполномоченный обратился в адрес руководителя офиса обслуживания Оренбургского филиала ОАО «ЭнергосбыТ Плюс» в Соль-Илецком районе с просьбой рассмотреть возможные варианты реструктуризации долга и незамедлительного подключения электроэнергии. Просьба была услышана, заключено соответствующее соглашение по долгу с рассрочкой платежей на 6 месяцев. И сразу после его подписания и частичного погашения задолженности возобновилось электроснабжение в жилом доме.

Тема отключения электроэнергии в частном секторе, где в том числе проживают и многодетные семьи, звучала на аппаратном совещании у Губернатора Оренбургской области. Вызывала недоумение ситуация, когда при небольших задолженностях отключались дома в холодное время года при наличии работающих промышленных объектов с миллионными долгами.

В повседневной жизни все граждане постоянно выступают в качестве потребителей: приобретают необходимые товары и продукты питания, обращаются в службы быта, пользуются общественным и частным транспортом, коммунальными и медицинскими услугами и т.п. При этом

часто бывает так, что права нарушаются, никто не может быть от этого застрахован.

Для того чтобы защитить себя при реализации практически ежедневных потребностей, каждому гражданину необходимо знать свои права и способы их защиты. Суды и специальные государственные органы, уполномоченные на это, накопили значительный опыт.

Государством в области защиты прав потребителей обеспечивается охрана и реализация их фундаментальных прав: на приобретение товаров (работ, услуг) надлежащего качества, на безопасность жизни и здоровья, на получение информации, на государственную и общественную защиту, на объединение потребителей в добровольные общественные организации и другие.

В аппарат Уполномоченного нередко обращались граждане по поводу отказов страховых организаций заключать договоры обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств или заключения таких договоров с приобретением дополнительных страховых услуг.

Примером может служить обращение жителя г. Бузулука, который жаловался на ООО «Росгосстрах». Сотрудники данной страховой компании при оформлении полисов ОСАГО навязывали гражданам дополнительные услуги – либо страхование жизни, либо страхование имущества. Для жителей сел или небольших городов, имеющих малые доходы, а также социально уязвимой категории дополнительные затраты играют существенную роль. По этой причине они обратили внимание Уполномоченного на свои проблемы.

На затронутую тему неоднократно на разных уровнях власти со страховыми компаниями проводились рабочие встречи, совещания, на которых предпринимались попытки встать на защиту прав граждан. В основном страховые компании проблему решили. Жалобы от граждан перестали поступать.

Невозможно обойти вниманием проблемы граждан, возникшие вследствие заключения ими кредитных договоров.

Финансовые отношения достаточно сложны, и вступать в них стоит имея хотя бы минимальные представления о возможных негативных последствиях для граждан в случаях возникновения у них финансовых трудностей. Достаточно много таких граждан обратилось к Уполномоченному за помощью. Однако выхода из той ситуации, при которой они уже потеряли приобретенную за кредитные средства квартиру, попали в тупиковые кредитные истории, конфликтные отношения с банками, практически не существует.

Уполномоченный обращает внимание, что на этапе заключения договоров к конфликтной ситуации со стороны кредитных учреждений приводит реклама банковских услуг, которая не всегда формирует правильное представление о том, что такое кредит, какие последствия влечет за собой заключение договора.

Со стороны граждан неадекватно оцениваются потребности и

возможности исполнения обязательств на столь длительные сроки. Они, к сожалению, по-прежнему подписывают договоры не читая.

Не все граждане считают необходимым информировать кредитные учреждения о возникающих финансовых проблемах. Если все делать своевременно, можно избежать серьезных проблем. Недооцененность последствий неисполнения обязательств особо трагично заканчивается при ипотечных обязательствах. Заемщики ошибочно полагают, что конституционное право на жилье защитит их от обращения взыскания на квартиру, не учитывая тот факт, что при договоре ипотеки квартира является залогом обеспечения обязательств и в судебном порядке на нее может быть обращено взыскание.

Для кредитных учреждений необходимо в каждом таком случае пытаться урегулировать вопрос во внесудебном порядке и, конечно же, в корректной форме взаимоотношения с заемщиками-гражданами, без передачи права требования третьим лицам. По судебному решению взыскание может осуществляться не более чем на половину доходов заемщика, вне зависимости от суммы задолженности.

Граждане же не всегда знают, как необходимо действовать, когда нарушаются условия кредитного договора, игнорируют судебные заседания, чем лишаются возможности защищать свои интересы. В итоге решения принимаются без них и, как правило, не в их пользу.

Таким образом, нарушения прав потребителей продолжают иметь место практически по всех сферах потребления товаров и услуг. При этом отмечается возросшая активность граждан по защите нарушенных прав. В качестве рекомендаций Управлению Роспотребнадзора по Оренбургской области создать доступный банк образцов исковых заявлений и судебных решений по потребительским спорам.

Право на благоприятную окружающую среду

Право на проживание в благоприятной окружающей среде – одно из базовых прав каждого человека. Другие экологические права граждан – требовать предоставления своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды и право на возмещение вреда, причиненного экологическими правонарушениями, служат средствами реализации данного права.

Обеспечение экологической безопасности имеет общенациональное значение. Вместе с тем тревога и озабоченность, связанные с состоянием экологической среды в Оренбургской области, обусловлены потребительским, порой безответственным отношением к природе.

Оренбургская область является регионом с непростой экологической обстановкой. Основная часть антропогенного воздействия приходится на восточную зону Оренбуржья, производящую более 1/3 промышленной продукции. Здесь сосредоточены предприятия черной и цветной металлургии, химической, нефтеперерабатывающей, горнодобывающей и горноперерабатывающей отраслей промышленности. Значительное влияние оказывают ОАО

«Уральская Сталь», ОАО «Орскнефтеоргсинтез», АО «Новотроицкий цементный завод», ОАО «Машиностроительный концерн ОРМЕТО-ЮУМЗ», ООО «Южно-Уральская ГПК», ЗАО «Завод синтетического спирта».

В центральной части области негативное воздействие на окружающую среду и здоровье населения оказывает Оренбургское нефтегазоконденсатное месторождение с мощным газохимическим комплексом ООО «Газпром Добыча Оренбург», ЗАО «Газпром нефть Оренбург».

На западе области объекты негативного воздействия сосредоточены на более чем 100 нефтяных месторождениях ПАО «Оренбургнефть».

Несмотря на то что обращений данной тематики поступает к Уполномоченному немного и в среднем составляет 1% от их общего количества, им уделялось отдельное внимание.

Атмосферный воздух

Промышленность, разрастание населенных пунктов, увеличение количества транспортных средств, активное освоение околоземного пространства – все это приводит к изменению газового состава атмосферы, накоплению различных видов загрязнений (пылевого, химического, электромагнитного, радиационного, шумового и др.), разрушению озонового слоя атмосферы, нарушению ее естественного баланса. Нанесенный ощутимый вред здоровью людей и природной среде вызывает необходимость регулирования антропогенного воздействия на атмосферный воздух.

Среди субъектов Российской Федерации Оренбуржье входит в число 12 регионов с наибольшим объемом выбросов загрязняющих веществ, а по Приволжскому федеральному округу занимает вторую строку после Республики Башкортостан.

Вместе с тем, как отмечает Управление Росприроднадзора по Оренбургской области, в целом динамика валовых выбросов в воздушный бассейн показывает тенденцию к уменьшению загрязнения атмосферного воздуха.

Если в 2007 году выбросы составляли 1 074 тыс. тонн, то на 01.01.2015 – 671,6 тыс. тонн. Это прежде всего связано со снижением выбросов загрязняющих веществ от стационарных источников, которые сократились в 2 раза. Фиксирующиеся повышения выбросов от передвижных источников связаны с увеличением количества зарегистрированных автотранспортных средств, в основном легковых. Доля стационарных источников в загрязнение воздушного бассейна составляет 61,1% от общего объема выбросов.

Данные Оренбургского Центра по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды подтверждают снижение негативного воздействия по городам области. Значительное уменьшение выбросов с уменьшением изменением индекса загрязнения атмосферы произошло по городам Орску, Оренбургу, Кувандыку, Медногорску, Новотроицку.

Уменьшение негативного воздействия на окружающую среду объясняется результатами работы с хозяйствующими субъектами в части разработки и реализации природоохранных программ, включая долгосрочные, внедрением наилучших существующих технологий. Немаловажным

мероприятием является строительство установок по утилизации и переработке попутного нефтяного газа.

Для определения состояния атмосферного воздуха на территории области организована система наблюдения и контроля. Мониторинг загрязнения атмосферного воздуха осуществляет как федеральная служба – Оренбургский центр по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды Приволжского УГМС, так и областная – ГБУ «Экологическая служба Оренбургской области». В распоряжении данного учреждения на сегодняшний день имеются 10 стационарных постов контроля и 4 передвижных экологических поста.

Все результаты измерений, получаемые с постов в режиме реального времени, передаются на единый диспетчерский пульт, где специалистами мобильной группы круглосуточно осуществляется анализ и обработка данных. Налажена система оперативной передачи сведений о случаях превышения предельно допустимой концентрации вредных веществ единым дежурно-диспетчерским службам, службам системы по чрезвычайным происшествиям и в органы исполнительной власти. В случае необходимости данные направляются в федеральные органы государственного надзора и промышленным предприятиям для принятия мер. На основании получаемых данных принимаются решения о проведении внеплановых проверок соблюдения предприятиями требований природоохранного законодательства, а также формируются перечни предприятий для осуществления плановых проверок.

Данные о концентрациях загрязняющих веществ регулярно размещаются на сайтах Правительства Оренбургской области и профильного министерства природных ресурсов, экологии и имущественных отношений.

С целью сокращения выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в области реализуется ряд мероприятий экологической направленности, в том числе перевод общественного транспорта и коммунальной техники на газомоторное топливо и строительство солнечных электростанций, установка ветроэнергетических и биогазовых установок. Активно ведется работа по газификации населенных пунктов.

В порядке выявления и устранения нарушений прав граждан на благоприятную окружающую среду в 2015 году Управлением Росприроднадзора по Оренбургской области организовано проведение 127 контрольно-надзорных мероприятий в сфере охраны атмосферного воздуха.

Среди наиболее часто встречающихся нарушений отмечены следующие: превышение установленных нормативов выбросов в атмосферный воздух;

несоответствие фактических параметров работы аспирационных установок проектным;

отсутствие установленных нормативов предельно допустимых выбросов, инвентаризации источников выбросов;

отсутствие производственного контроля за соблюдением нормативов предельно допустимых выбросов в установленные сроки;

отсутствие согласованных мероприятий по снижению выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным на осуществление регионального государственного экологического надзора.

По итогам проверок Управлением выдано 167 предписаний, внесено 91 представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения. Применено штрафных санкций на сумму более 3 млрд. руб.

Как сообщает Оренбургская природоохранная межрайонная прокуратура, наиболее частым нарушителем законодательства об охране атмосферного воздуха являются предприятия топливно-энергетического комплекса.

Так, в 2015 году ООО «Директ Нефть» (Троицкое месторождение), ООО «Степное» (Царичанское месторождение в Новосергиевском районе), ООО «ИНТЭК-Западная Сибирь» (Суховское месторождение в Асекеевском районе), ОАО «АНК «Башнефть» (Китайско-Благодаровское месторождение в Октябрьском и Александровском районах), ЗАО «Ямбулойл» (Новобарское месторождение в Асекеевском районе), ЗАО «Алойл» (Албайское месторождение в Северном районе), ООО «Татнефть-Северный» (Незнайкинское месторождение в Северном районе), ООО «Архангеловское» при строительстве и эксплуатации скважин и использовании факельных установок допускали выбросы вредных веществ в атмосферный воздух в отсутствие проекта предельно допустимых выбросов и соответствующих разрешений.

По постановлениям прокурора нарушители привлечены к ответственности.

Вода

Одним из критериев оценки уровня жизни человека является обеспечение его потребностей в питьевой воде. Причем оценка уровня обеспеченности питьевой водой должна производиться как минимум по двум основным показателям: качество питьевой воды и достаточное ее количество. Оба показателя вызывают обеспокоенность в регионе.

Сформированный промышленный комплекс напрямую влияет на состояние поверхностных водных ресурсов, образованных речными системами трех бассейнов: Урала, Волги, Тобола. На долю бассейна Урала приходится 78,2 тыс. км² (63%), Волги – 38,2 тыс. км² (31%), Оби – Тобола – 2,2 тыс. км² (2%), бессточной зоны – 4,9 тыс. км² (4%).

Всего в регионе 642 водотока общей протяженностью более 21 тыс. км. Общий сток рек области за год составляет 13,7 км³. Из этого стока 76,8% приходится на р. Урал, на бассейн р. Волги – 22,8%, на бассейн р. Оби – 0,4%. На территории Оренбургской области насчитывается около 3 492 рек и ручьев общей протяженностью 31 584 км.

Основными загрязняющими веществами, характерными для водоемов Оренбургской области, являются соединения тяжелых металлов, азот аммонийный и нитритный, сульфаты, нефтепродукты и другие.

Значительное воздействие на состояние водных объектов оказывают

предприятия жилищно-коммунального хозяйства, на долю которых приходится 93% от общего сброса недостаточно очищенных сточных вод.

Самой крупной водной артерией Оренбуржья является река Урал – межгосударственный водный объект, находящийся в федеральной собственности.

С целью осуществления производственной, сельскохозяйственной деятельности, объектами водопользователями Оренбургской области ежегодно из бассейна реки Урала производится забор воды в объеме до 1 786,5 млн. м³, что составляет 97,5% от общего количества отбора воды в целом по области. Трансграничный характер реки Урала обуславливает поступление в Оренбургскую область загрязняющих веществ из Республики Башкортостан, Челябинской области и Казахстана.

В числе основных проблем главной областной водной артерии отмечается активная хозяйственная деятельность по берегам водоохранной зоны. К бассейну реки приурочено 7 крупнейших промышленных центров Оренбуржья. В водах реки повышенная концентрация загрязняющих веществ. Основными загрязнителями реки Урала являются ООО «Оренбург Водоканал», ООО «Управление коммунального хозяйства» г. Новотроицка, ОАО «Уральская Сталь», ОАО «Гайский ГОК», ООО «Орск Водоканал», ОАО «Орскнефтеоргсинтез».

По итогам проверок, проводимых Орской межрайонной природоохранной прокуратурой на предприятиях из числа крупнейших загрязнителей водных объектов в городах Гае, Медногорске Новотроицке и Орске, проведены мероприятия по реконструкции и ремонту очистных сооружений на сумму более 100 млн. руб.

Кроме этого, результатами проверок стали исковые заявления к министерству строительства, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства области с требованием обязать осуществить мероприятия по установлению границ водоохранных зон не только реки Урала, но и крупнейших его притоков.

Непростая ситуация сложилась с сооружениями по очистке сточных вод. На территории региона эксплуатируются 36 очистных сооружений при минимальном необходимом количестве 61 единица. Из них 22% находятся в нерабочем состоянии, а 64% требуют капитального ремонта или реконструкции. В 8 районных центрах подобные сооружения отсутствуют, сброс осуществляется на рельеф местности или поля фильтрации, что противоречит требованиям природоохранного законодательства.

В 2015 году Управлением Роспотребнадзора по Оренбургской области в части охраны и использования водных ресурсов организовано проведение 109 контрольно-надзорных мероприятий. Рассмотрено 114 дел о нарушениях водоохранного законодательства. Применено штрафных санкций на сумму более 1,4 млрд. руб. Выдано 47 предписаний об устранении нарушений законодательства. Предъявлено 2 требования: МУП «ВКХ» г. Бузулука, Соль-Илецкому многоотраслевому предприятию жилищно-коммунального хозяйства о возмещении ущерба водным объектам рек Самары и Елшанки на

общую сумму 148,272 тыс. руб. Ущерб возмещен в полном объеме в добровольном порядке.

Для сохранения водных экосистем, сокращения антропогенного воздействия на водные объекты и уменьшения объемов сбросов загрязненных сточных вод необходимо решить вопросы модернизации существующих биологических очистных сооружений и строительства новых комплексов, внедрения современных технологий по очистке сточных вод. Необходимо проведение реконструкции очистных сооружений с целью доведения до современных требований по степени очистки и методам обеззараживания сточных вод, с полным канализованием населенных пунктов, в том числе в городах Бугуруслане, Сорочинске, Орске, Абдулине, Гае, Кувандыке, Медногорске, Новотроицке, Соль-Илецке, Ясном, а также в районных центрах Акбулак и Тюльган.

Особенно тяжелое положение с качеством питьевой воды складывалось в г. Бузулуке. В воде содержался высокий уровень железа, в десятки раз превышающий допустимые нормы.

С 2005 года в рамках Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы», подпрограммы «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» на условиях софинансирования с областной целевой программой «Обеспечение населения Оренбургской области питьевой водой на 2003–2010 годы» и городской программы «Обеспечение жителей г. Бузулука чистой водой на 2005–2010 годы» началось строительство станции очистки подземных вод.

С декабря 2009 года был начат процесс очистки воды с последующей подачей в городскую распределительную сеть, окончательное завершение строительства и пуск в эксплуатацию всего комплекса мероприятий – реконструкция Красногвардейского водозабора и строительство водовода – произошло в 2013 году. Как итог, за последние 5 лет на территории г. Бузулука не зарегистрировано ни одной вспышки инфекционных заболеваний, связанных с употреблением недоброкачественной питьевой воды.

Однако остались нерешенными вопросы по подаче воды до конечного потребителя в наиболее удаленных районах города. С целью обеспечения стабильного водоснабжения в 2015 году построен полиэтиленовый водовод от насосной станции, расположенной на территории МУП «ВКХ».

Вопросам соблюдения прав граждан на благоприятную окружающую среду в сфере качества очистки сточных вод в данном муниципальном образовании уделяется большое внимание. Принята и действует программа «Оздоровление экологической обстановки города Бузулука в 2014–2015 годах». Разработана и начинает действовать муниципальная программа «Создание комфортной и безопасной экологической среды в городе Бузулуке на 2016–2021 годы».

Отходы

Федеральным законом от 24.06.98 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» установлен запрет размещения отходов производства и потребления на объектах, не включенных в специальный государственный

реестр.

При этом на территории области отсутствует достаточное количество объектов размещения твердых бытовых отходов. Только 6 таких объектов внесены в государственный реестр. Это полигоны городов Медногорска, Соль-Илецка, Бузулука, Гая, Ясного, а также открытая площадка с грунтовым покрытием г. Орска. Основная причина связана с отсутствием документального оформления объектов, размещение отходов на которых производится с 70-х годов прошлого столетия, а также необходимостью строительства новых, что требует значительных финансовых средств.

Согласно сведениям Управления Роспотребнадзора по Оренбургской области количество отходов производства и потребления, накопленных на начало 2015 года, составляет 1 277,333 млн. тонн. Специфика разработки месторождений открытым способом способствовала тому, что более 98% накопленных отходов приходится на горнорудные предприятия, предприятия черной и цветной металлургии. Как следствие, Оренбуржье находится в числе 6 регионов Российской Федерации с объемом накопленных отходов более 1,2 млрд. тонн.

Основной объем отходов размещен на промышленных объектах ОАО «Оренбургские минералы» (г. Ясный), ОАО «Гайский горно-обогатительный комбинат», ОАО «Комбинат Южуралникель» (г. Орск), ЗАО «Ормет» (г. Орск), ООО «Медногорский медно-серный комбинат».

Актуальной остается проблема накопленного экологического ущерба, образованного в результате прошлой хозяйственной деятельности, в первую очередь горными выработками после разработки месторождений твердых полезных ископаемых. Существует угроза образования и новых источников ущерба в результате остановки таких крупных предприятий, как ОАО «Комбинат Южуралникель» и ОАО «Криолит» (г. Кувандык). На объектах размещения указанных предприятий накоплено более 400 млн. тонн отходов. Их ликвидация возможна только при финансовой поддержке из федерального бюджета.

Путем решения указанных проблем может быть закрепление на законодательном уровне целевого использования финансовых средств, поступающих в виде платежей за негативное воздействие на окружающую среду, на природоохранные цели и, в первую очередь, на строительство объектов размещения отходов и очистные сооружения.

С целью обеспечения соблюдения прав граждан на благоприятную окружающую среду в сфере обращения с отходами производства и потребления Управлением Росприроднадзора по Оренбургской области организовано в 2015 году проведение 125 контрольно-надзорных мероприятий. Выявлено 207 нарушений, выдано 188 предписаний, внесено 43 представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения. Применено штрафных санкций на сумму более 1,6 млрд. руб.

В качестве положительных примеров обращения с отходами можно привести деятельность ООО «Южно-Уральская горно-перерабатывающая

компания» (г. Новотроицк), которое на протяжении ряда лет использует часть металлургических шлаков ОАО «Уральская Сталь» в качестве сырья для цементного производства и производства продукции для дорожного строительства. ОАО «Гайский ГОК» использует ежегодно для технической рекультивации карьера № 2 более 6 млн. тонн отходов хвостов обогащения. ОАО «Уральская Сталь» (г. Новотроицк) за счет собственных средств завершило в 2015 году строительство 1 пускового комплекса полигона промышленных отходов площадью 20 га.

В целом процент вторичного использования отходов в 2014 году составил более 11% и ежегодно он увеличивается. Однако предстоит еще большой объем деятельности как в части государственного управления, так и в сфере государственного надзора.

Специалистами министерства природных ресурсов Оренбургской области проводятся рейдовые осмотры в целях выявления мест несанкционированного размещения отходов производства и потребления на территории Оренбургской области. Специалисты экослужбы в рамках госзадания проводят работу по выявлению и учету несанкционированных свалок бытовых и промышленных отходов, а также участвуют в совместных рейдовых проверках с Росприроднадзором.

За счет средств муниципальных бюджетов проводится работа по ликвидации несанкционированных свалок с последующей рекультивацией земель, по оформлению и приведению в надлежащее состояние существующих свалок твердых бытовых отходов.

Практически во всех муниципалитетах ведется работа (на разной степени готовности) по оформлению земельных участков под свалками и приведение их в соответствие с санитарными нормами и требованиями. Выполняются работы по формированию и сопровождению баз данных регионального кадастра отходов.

Для обеспечения экологической безопасности действуют государственная программа «Охрана окружающей среды Оренбургской области на 2014–2020 годы», а также муниципальные программы, в рамках которых, к примеру, в г. Бузулуке осуществляется строительство полигона для захоронения бытовых отходов. Общая площадь полигона составляет 20,5 га, его строительство ведется с 2009 года. В 2015 году введена в эксплуатацию 2 очередь. До 2020 года планируется ввод в действие 1 и 3 очередей полигона.

На благоприятную окружающую среду проживания граждан оказывает влияние санитарное состояние территорий. В сфере санитарной очистки можно выделить следующие проблемы: количество заключенных договоров с гражданами не соответствует количеству реально проживающих; в связи с плотной застройкой оборудование контейнерных площадок в частном секторе в соответствии с требованиями СанПиН 42-128-4690-88 часто является невозможным, на данный момент альтернативой контейнерной системе является сбор и вывоз мусора в мешках; торговые предприятия относят упаковочную тару и прочие отходы на контейнерные площадки многоквартирных домов, переполняя контейнерные баки.

Не во всех муниципалитетах области в достаточной мере внимательно относятся к работе по защите экологических прав граждан. Так, проверкой Орской природоохранной прокуратуры установлено, что вопросы утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов на территории г. Новотроицка администрацией муниципального образования не решены. Полигон твердых бытовых отходов, соответствующий требованиям законодательства, отсутствует. Сбор и вывоз отходов, образующихся в процессе жизнедеятельности населения, осуществляется на исторически сложившееся место размещения отходов, городскую свалку, где дальнейшая утилизация и переработка не происходит.

В Новотроицкий городской суд прокурором направлено исковое заявление о бездействии должностных лиц и обязанности устранить нарушения законодательства об охране окружающей среды. Решением суда в сентябре 2015 года требования прокурора удовлетворены. Осталось дожидаться реального исполнения.

Поступали к Уполномоченному тревожные сигналы и из других муниципальных образований. В жалобе жителя с. Саратовского Соль-Илецкого района указывалось, что при въезде в поселок действовала несанкционированная свалка. Администрация поселкового совета бездействовала и не производила необходимых действий, направленных на ее ликвидацию.

По просьбе Уполномоченного министерством природных ресурсов, экологии и имущественных отношений Оренбургской области проведена внеплановая проверка администрации Саратовского сельсовета, в ходе которой установлен факт нецелевого использования земельного участка. Проверка продолжается в Росреестре по Оренбургской области.

Комфортное проживание

К отношениям по защите права на благоприятную окружающую среду обитания можно отнести создание условий для комфортного проживания граждан, которое невозможно без соблюдения санитарных норм, установленных по отношению к уровню шума, вибрации и других неблагоприятных факторов, способных воздействовать на здоровье человека. Требования к наличию и состоянию инфраструктуры жилых микрорайонов населенных пунктов также являются немаловажным фактором.

Другими словами, право граждан проживать в благоприятных условиях можно рассматривать как частный случай относительно права на благоприятную окружающую среду. Нарушения этого права воспринимаются людьми болезненно и, как правило, всегда требует срочных и энергичных мер.

К Уполномоченному неоднократно поступали обращения о бездействии муниципальной власти по обеспечению комфортного проживания. Среди обращений лидируют жалобы на нарушение общественного порядка со стороны жильцов многоквартирного дома, которые не соблюдали правила обеспечения тишины и покоя в ночное время. Обращения по данной тематике направлялись в компетентные органы для реагирования в рамках их компетенции.

К сожалению, на законодательном уровне не разработан достаточный механизм защиты граждан от шумных соседей. Ответственность за нарушение тишины и покоя граждан в ночное время, установленная статьей 7.5 Закона Оренбургской области от 01.10.2003 №489/55-III-ОЗ «Об административных правонарушениях в Оренбургской области», предусмотрена только в виде предупреждения либо штрафа. Однако механизм достижения целей административного наказания несовершенен, неуплаченные штрафы никак не влияют на нарушителей.

Аналогичная ситуация складывается с деятельностью кафе и магазинов, расположенных на первых этажах жилых домов. Во всех обращениях жители домов жалуются на шум в ночное время. Во внесудебном порядке вопросы приостановления деятельности кафе, изменения режима работы торговых точек, усиления системы звукоизоляции, как правило, не решаются и люди вынуждены защищать свои права в суде.

Многие ситуации, нарушающие спокойствие граждан, не разрешаются годами. Так, житель областного центра жаловался Уполномоченному, что соседка длительное время нарушает общественный порядок, и не только в ночное, но и в дневное время. За год более шести раз по его заявлению сотрудниками отдела полиции № 1 г. Оренбурга проводились проверки, которые каждый раз подтверждали наличие в действиях признаков административных правонарушений. На основании поступивших материалов административной комиссией Ленинского района выносились постановления о наложении установленного законом административного взыскания – штрафа, который исполнить так и не представилось возможным ввиду отсутствия средств и имущества у нарушительницы.

Безнаказанность способствует бесконечному продолжению ситуации, а значит, и продолжающемуся нарушению прав добропорядочных жильцов. Несовершенство законодательства – удобное объяснение отсутствия эффективных мер со стороны административных комиссий, созданных органами местного самоуправления. Работа, проделанная правоохранительными органами, также становится напрасной.

Некачественная инфраструктура или ее отсутствие также предмет жалоб оренбуржцев. Характерным примером является обращение жителей ул. Мичурина станции Асекеевская, которые безрезультатно пытались самостоятельно решить вопрос о приведении автомобильной дороги в надлежащее состояние. Неоднократные обращения граждан в органы местного самоуправления Асекеевского района перенаправлялись в администрацию Асекеевского сельсовета.

Ситуация не терпела отлагательств, поскольку подъезд к жилым домам, в том числе и машинами «Скорой помощи» (на улице проживают социально уязвимые категории граждан: ветераны, инвалиды, пенсионеры), отсутствовал. Вместо помощи жильцы наблюдали «пинг-понг»: их обращения металась между двумя уровнями муниципальных образований – районом и поселением.

Пока решение проблемы перекладывалось, произошли серьезные

изменения в законодательстве, регулирующем вопросы дорожной деятельности. Обязанность по решению вопроса строительства дорог на территориях поселений была возложена на администрации районов. Волокита со стороны должностных лиц привела к тому, что вопрос так и остается нерешенным и в периоды распутицы дорога становится совершенно непригодной для движения транспортных средств.

Уполномоченный внес в адрес главы Асекеевского района свое заключение, где обратил внимание на перераспределение полномочий в сфере дорожной деятельности между муниципалитетами различных уровней. Только после получения рекомендаций Уполномоченного муниципалитеты смогли разобраться в вопросе, кто же должен строить дорогу, и пообещали привести ее в пригодное состояние во втором квартале 2016 года.

В такой сложной и многоаспектной проблеме, как защита прав граждан на благоприятную окружающую среду необходим комплексный подход. Только совместными усилиями федеральных, региональных и муниципальных органов власти в сочетании с ответственным отношением природопользователей можно достичь природоохранных целей по минимизации экологического вреда, наносимого окружающей среде Оренбургской области и, соответственно, здоровью населения.

Соблюдение прав военнослужащих

Уполномоченным уделялось серьезное внимание обеспечению соблюдения прав граждан при призыве на срочную службу на всех его этапах, прохождении военной службы и увольнении в запас.

Заключенное с военным комиссариатом Оренбургской области Соглашение «О взаимодействии в вопросах защиты прав и свобод военнослужащих» способствовало разрешению в сокращенные сроки поступивших к Уполномоченному обращений и жалоб по данной тематике. Статистика показала, что ежегодно их в почте омбудсмана находилось не более 1% от общего количества. Однако поставленные самими военнослужащими, их родителями, а также уполномоченными из других регионов вопросы порой требовали незамедлительного вмешательства.

Выездная проверка в 2012 году в войсковую часть № 92190 Тоцкое-2 по факту неуставных отношений в отношении призывника из Пермского края закончилась возбуждением уголовного дела о превышении должностных полномочий с применением насилия (впоследствии по делу вынесен обвинительный приговор Оренбургского гарнизонного военного суда, а пострадавший военнослужащий переведен для дальнейшей службы ближе к дому, в г. Пермь).

Обязанность граждан проходить военную службу по призыву влечет за собой обязанность государства создавать для этого надлежащие условия. Нашла подтверждение выраженная в обращениях к Уполномоченному тревога родителей военнослужащих из Оренбургской, Кировской и Омской областей за здоровье и жизнь своих детей, проходивших военную службу в войсковой части № 02068. На тот момент солдаты срочной службы размещались в

казарме и полевом лагере, оборудованном в пределах дислокации войсковой части. При выезде на место установлено, что для военнослужащих не были созданы нормальные бытовые условия, не организовано качественное питание, не соблюдался режим работы и отдыха.

Несмотря на принятые после проверки меры по улучшению быта, упорядочению такелажных работ, связанных с погрузкой и разгрузкой боеприпасов, обеспечению соблюдения мер безопасности при проведении взрывных работ, на Донгузском полигоне в августе-сентябре 2012 года произошло три несанкционированных взрыва, при которых пострадало шесть солдат. Следующий несанкционированный подрыв, который произошел 9 октября того же года, уже подтолкнул Министерство обороны Российской Федерации к принятию решения о прекращении утилизации боеприпасов на указанном полигоне.

В продолжение темы взрывов боеприпасов нельзя не упомянуть поступившее к Уполномоченному в 2013 году коллективное обращение жителей (13 человек) п. Колтубановский Бузулукского района Оренбургской области, пострадавших в связи с чрезвычайной ситуацией на военных складах уже ликвидированной в/ч 96558. Обратившиеся не являлись военнослужащими, но постоянно проживали на территории военного городка в жилом фонде Министерства обороны Российской Федерации. В результате взрыва 27 семей из 69 человек в одночасье лишились жилища.

Правительством Оренбургской области принимались меры по оказанию материальной помощи всем эвакуированным из зоны ЧС. Главным оставался вопрос: где будут жить люди?

Уполномоченный после посещения места происшествия обратился с ходатайством к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации о содействии в понуждении Министерства обороны Российской Федерации к устранению последствий чрезвычайного происшествия, в том числе обеспечению жильем и оказанию иной помощи гражданам, пострадавшим в результате взрывов на территории расформированной воинской части.

В связи с исключением в 2011 году военного городка из Перечня закрытых военных городков Вооруженных Сил Российской Федерации руководство Министерства обороны Российской Федерации отказалось предоставлять оставшимся жителям военного городка жилые помещения, в том числе путем оформления государственных жилищных сертификатов.

С учетом позиции Министерства обороны Российской Федерации совместными усилиями Правительств Оренбургской и Самарской областей (пострадала приграничная территория) до 2014 года был разрешен вопрос по выделению средств на приобретение жилья всем пострадавшим семьям.

По следующему обращению не удалось в полной мере отстоять права военнослужащих, но ситуация заслуживает внимания. Командир воинской части № 33860 (г. Оренбург) в своем обращении к Уполномоченному просил содействия в интересах военнослужащих в связи с демонтажем банкомата на территории части. В указанной части одновременно проходили службу более

700 военнослужащих, призванных из разных регионов Российской Федерации. Всем им на сборных пунктах военных комиссариатов были выданы банковские карты банка «ВТБ 24» для получения денежного довольствия.

Для беспрепятственного и регулярного доступа военнослужащих к банкоматам между войсковой частью и ЗАО «ВТБ 24» в г. Оренбурге в 2012 году заключен договор о размещении устройства самообслуживания на территории войсковой части, который в 2014 году банк расторг в одностороннем порядке, банкомат демонтировали. Военнослужащие были вынуждены отпрашиваться в увольнение, чтобы добраться до ближайшего банкомата этого банка, расположенного от воинской части свыше полутора километров.

Умышленно создав неудобства, банк выдвинул свое предложение о переводе всех военнослужащих части и гражданского персонала на зарплатные карты своего банка, что было неприемлемым.

Позиция руководства банка «ВТБ 24» явно ущемляла права военнослужащих по призыву на беспрепятственное получение государственного денежного довольствия. Предложение Уполномоченного о принятии мер к разрешению сложившейся ситуации и решению вопроса по возврату банкомата на территории воинской части № 33860 не нашло понимания. Вместе с тем Газпромбанк, имеющий на этой же территории свой банкомат, прекратил удержания комиссии по операциям, производимым военнослужащими по банковским картам другого банка, и тем самым решил проблемный вопрос.

На обращения по вопросам прохождения военной службы и увольнения с военной службы сотрудники аппарата Уполномоченного готовили необходимые разъяснения законодательства. Несогласному с приговором суда за самовольное оставление военной части гражданину дано разъяснение о порядке обжалования в вышестоящую судебную инстанцию. Оказано содействие призывникам в получении направления на дополнительное медицинское обследование, предоставлении отсрочки от призыва в связи с окончанием обучения в профессиональном училище, принятии и рассмотрении заявления о направлении на альтернативную гражданскую службу.

На протяжении всего периода деятельности лично Уполномоченный и сотрудники аппарата использовали такой способ контроля за соблюдением прав данной категории граждан, как регулярное посещение воинских частей Оренбургского и Тоцкого военных гарнизонов, где знакомились с условиями прохождения военной службы как военнослужащими срочной службы, так и проходящими ее по контракту. При посещении грубых нарушений выявлено не было, а отмеченные несущественные недостатки устранялись своевременно.

Из многолетнего опыта работы Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан по контролю за соблюдением прав призывной молодежи взято много интересного.

Уполномоченный с 2012 года введен в состав Оренбургской областной призывной комиссии. В 2015 году в состав призывных комиссий 11 муниципальных районов и городских округов области включены сотрудники аппарата Уполномоченного и руководители его общественных приемных. Активное участие в работе комиссий, возможно, снизит риски нарушений прав призывников.

Председатель родительского комитета солдатских матерей при областном военкомате Г.В.Лынный включена в состав Экспертного совета при Уполномоченном, что позволит более тесно взаимодействовать правозащитникам и общественности в организации контроля за соблюдением прав призывников и военнослужащих.

Губернатором Оренбургской области утвержден план совместного с Правительством Оренбургской области, Уполномоченным, военным комиссариатом, атаманом Оренбургского казачьего общества, комитетом солдатских матерей и родительским комитетом при облвоенкомате мониторинга соблюдения прав призывников и военнослужащих, призванных из Оренбургской области, проходящих военную службу по призыву, на сентябрь–декабрь 2015 года.

Запланировано проведение таких мероприятий, как «горячие линии», приемы на областном сборном пункте по правовым вопросам, посещение войсковых частей, где служат оренбуржцы, взаимодействие с командованием войсковых частей, в которые направлены большие команды призывников из Оренбургской области, и другие.

Одно из эффективных мероприятий мониторинга – организация и проведение лектория правовых знаний для призывников в муниципальных образованиях области. Их цель – доведение элементарных основ законодательства о призыве и службе до призывников и родителей. Совместно с военкоматами и главами муниципалитетов в 2015 году проведены такие лектории в Северном и Южном административных округах г. Оренбурга, на востоке региона – в городах Орске, Новотроицке и Ясном, на западе – в г. Бугуруслане, в п. Тоцкое. Охват мероприятиями более 1 500 человек. Занятия проходили таким образом, чтобы участники имели возможность задать интересующие их вопросы.

При посещении войсковых частей, встреч с командованием и военнослужащими в/ч 68545 (13-я Оренбургская Краснознаменная ракетная дивизия, г. Ясный) и в/ч 12128 (21-я отдельная тяжелая мотострелковая бригада, п. Тоцкое-2) отмечены удовлетворительные условия службы, медицинского обеспечения, питания и быта военнослужащих, отсутствие признаков неуставных взаимоотношений.

На встрече от военнослужащих поступали просьбы с разъяснением установленных прав и обязанностей на период службы, много вопросов возникало о льготах при увольнении в запас, поступлении в военные училища и социальных правах родных.

В связи с изменениями в законодательстве и другой интересующей информацией Правительством Оренбургской области в конце 2015 года

переиздан и изготовлен справочник военнослужащего по призыву, который ранее был разработан в аппарате Уполномоченного и вручался каждому призывнику на областном сборном пункте при убытии к месту прохождения службы.

На подведении в Правительстве Оренбургской области итогов призыва граждан на военную службу и альтернативную гражданскую службу, а также результатов мониторинга соблюдения прав призывников и военнослужащих, призванных из Оренбургской области в 2015 году отмечено, что благодаря слаженным действиям органов исполнительной власти региона, территориальных федеральных органов, военных комиссариатов, призывных комиссий, полиции, заинтересованных ведомств и общественных организаций Оренбургская область, как и в предыдущие годы, в полном объеме на 100% выполнила план призыва в ряды Российской армии, другие органы и формирования. По результатам осеннего, 2015 года призыва направлено 2 856 человек, а всего с учетом весеннего призыва количество отправленных в Вооруженные Силы Российской Федерации составило 5 256 человек.

В настоящее время все большее внимание уделяется вопросу обороноспособности государства, проходит реформирование Вооруженных сил Российской Федерации, и на этом фоне соблюдение прав военнослужащих является одной из составляющих эффективного решения государственных задач, в связи с чем Уполномоченным и далее будет проводиться мониторинг и при необходимости осуществляться восстановление нарушенных прав данной категории граждан.

Миграционные правоотношения

Конституция Российской Федерации гарантирует иностранным гражданам и лицам без гражданства права, равные правам граждан Российской Федерации.

По информации Управления Федеральной миграционной службы по Оренбургской области (далее – УФМС), на территорию области прибыл и поставлен на миграционный учет 109 631 иностранный гражданин и лицо без гражданства, что меньше 2014 года (121 230). Миграционная привлекательность Оренбуржья объясняется приграничным положением, прохождением транспортных путей от Центральной Азии в центр России, а также стабильностью экономического развития региона.

Наибольшее количество иностранных граждан и лиц без гражданства поставлено на миграционный учет по месту пребывания на территории г. Оренбурга – 54 842, г. Орска – 9 285, Оренбургского района – 6 155, Бузулукского района – 6 063, Соль-Илецкого района – 3 170, г. Новотроицка – 2 180 и Бугурусланского района – 2 057. На долю указанных территорий приходится более 76% прибывших.

Основной поток прибыл из Узбекистана – почти 40%, а также из Казахстана – 19%, Таджикистана – 16%, Украины – более 6%, Армении и Азербайджана – по 5%, Кыргызстана и Германии – по 2%.

От общего количества мигрантов около 30% приехали на заработки,

22% – с частными визитами, 3,2% – для учебы. Среди последних большая часть из Казахстана.

По состоянию на 01.01.2016 в Оренбургской области проживало 12 506 иностранных граждан и лиц без гражданства, из них с разрешением на временное проживание – 5 328, с видом на жительство – 7 178.

Актуальным остался вопрос о получении гражданства Российской Федерации. По данным УФМС, приобрели гражданство Российской Федерации 1 795 человек, в том числе 1 396 человек в упрощенном порядке, из которых половина – соотечественники. Увеличение количества граждан, приобретших российское гражданство, произошло за счет действия с 30.04.2014 государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Оренбургскую область соотечественников, проживающих за рубежом.

К Уполномоченному поступали жалобы от граждан, которые приняли решение вернуться в Россию, однако испытывали трудности в оформлении документов. Так, наша соотечественница просила в интересах своей престарелой матери со статусом «лицо без гражданства» помочь ускорить получение разрешения на временное проживание в связи с ограниченными сроками пребывания на территории Российской Федерации и возможным административным выдворением.

Предприняв все необходимые меры совместно с руководством УФМС, вопрос решили в пятидневный срок. «Сегодня мы получили документ для моей матери. Дай Бог, чтобы моя мама дожила до того дня, когда она получит паспорт Российской Федерации, Родины, которой ее лишили в 1945 году. Переселение из страны в страну – это всегда сложный процесс, который не обходится без сложностей. Но как поддерживает тот факт, что рядом есть неравнодушные люди», – такие слова впоследствии поступили в адрес Уполномоченного.

Вооруженный конфликт на территории Украины внес коррективы в миграционную политику в целом по России и Оренбургской области в частности. Во втором полугодии 2014 года начался большой приток граждан Украины, который потребовал от органов власти определенных усилий. Регион с поставленной задачей по приему, размещению, оформлению, дальнейшему обустройству людей успешно справился.

По состоянию на 01.01.2016 на учет поставлено 1 497 граждан, получивших временное убежище, 255 семей в составе 504 человек – статус вынужденных переселенцев.

Уполномоченный проводил постоянный мониторинг информации о мерах поддержки и проблемах в реализации прав прибывающих граждан Украины. Изучались количественные показатели процессов прибытия и размещения украинских беженцев, их потребности в предметах жизнеобеспечения, открытия и организации деятельности пунктов временного размещения, процессы по оформлению статуса прибывших граждан, меры социальной поддержки, потребности в конкретных видах гуманитарной помощи, существующие проблемы.

Над некоторыми семьями из числа первых, вынужденно покинувших место своего постоянного проживания из-за полного уничтожения жилья, имущества и решивших навсегда остаться в Оренбургской области, Уполномоченный и сотрудники аппарата продолжают осуществлять своего рода опеку: оказывают регулярную помощь в оформлении документов, трудоустройстве, помогают решать жилищные, бытовые и материальные вопросы, дают консультации на правовые темы. Радостным событием для всех стало получение переселенцами гражданства Российской Федерации.

Паспорт гражданина Российской Федерации в 2015 году получили около 100 тыс. человек, из которых около 20 тыс. – впервые. Вручение паспортов лицам, достигшим 14-летнего возраста, происходит в торжественной обстановке.

Оренбуржцы отмечают удобство предоставления услуг в электронном виде через Единый портал государственных и муниципальных услуг. Такие вопросы, как выдача (замена) паспортов и приглашений на въезд иностранных граждан, регистрационный учет по месту жительства, можно разрешить в течение короткого промежутка времени и без серьезных затрат.

В течение года вынесено 821 судебное решение об административном выдворении иностранных граждан за пределы Российской Федерации, исполнено 764. О депортации вынесено 68 решений, депортировано 50 человек.

В Оренбургской области специальное учреждение для временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих выдворению за пределы Российской Федерации, депортации (принудительная высылка в страну происхождения мигранта) или реадмиссии (принятие гражданина назад в страну, из которой он непосредственно прибыл), введено в эксплуатацию 1 апреля 2014 года с лимитом наполнения до 92 человек.

С момента открытия спецучреждения в целях проверки законности и условий содержания иностранных граждан и лиц без гражданства Уполномоченный трижды выезжал в данное учреждение, кроме того, осуществлял контроль на стадии строительства учреждения и приема его в эксплуатацию. По итогам проверок констатировалось, что в учреждении были созданы бытовые условия, отвечающие требованиям гигиены, санитарной и пожарной безопасности.

Вместе с тем совместный с прокурором области в июне 2015 года выезд, в том числе и в целях проверки указанных в поступившем к Уполномоченному обращении фактов, показал, что имели место следующие нарушения: ограничение времени для ежедневных прогулок содержащихся граждан и возможности ежедневного пользования телефоном; необеспечение качественной питьевой водой; непроведение дезинфекции постельных принадлежностей и нательного белья иностранных граждан.

По итогам проверки в адрес начальника УФМС Уполномоченным направлено заключение, а прокурором – представление с требованиями об устранении выявленных нарушений. В ходе контрольной проверки отмечено улучшение условий содержания и отношения администрации к

неукоснительному соблюдению прав содержащихся.

За весь период работы учреждения количество спецконтингента составило 840 человек. По состоянию на 01.01.2016 в учреждении содержалось 48 иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе более 1 года – 6 человек, до 9 месяцев – 2, до 3 месяцев – 4.

Длительное нахождение в учреждении иностранных граждан, подлежащих административному выдворению, объясняется отсутствием на законодательном уровне ограничений по продолжительности их содержания.

Как ранее отмечалось, консульские учреждения гражданской принадлежности выдворяемых своевременно не оформляют документы для выезда, при этом нормативными правовыми актами не установлены ни сроки представления сведений (документов) на запросы территориальных органов ФМС России, ни ответственность консульств за непредставление или несвоевременное представление документов.

Проблемой также остается вопрос исполнения решения суда о выдворении иностранного гражданина, у которого отсутствует подтверждение о гражданской принадлежности.

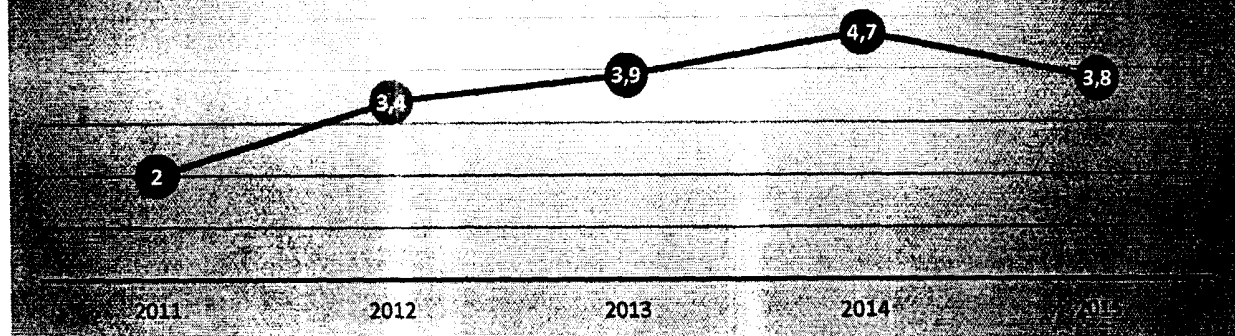
Для решения указанных проблем, сложившихся в сфере содержания иностранных граждан, подвергнутых административному выдворению за пределы Российской Федерации, в адрес Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации направлены предложения о необходимости:

проработки вопроса на уровне Министерства иностранных дел Российской Федерации об урегулировании вопроса с консульствами заинтересованных стран о своевременном документировании лиц, утративших во время пребывания в Российской Федерации паспорта и подлежащих выдворению (депортации), а также о возможном заключении соглашения между Федеральной миграционной службой России и Консульствами о сотрудничестве, в том числе по предоставлению необходимой информации;

разработки и представления в Минюст России предложений по внесению изменений в федеральное законодательство в части ограничения максимального срока содержания в специальных учреждениях временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства.

В период с 2011 по 2015 год в аппарат Уполномоченного поступило 223 обращения по вопросам миграционных отношений.

Количество жалоб, посвященных миграционным правоотношениям, в структуре всех обращений за 2011-2015 годы, в %



Тематика поступивших обращений осталась неизменной: получение гражданства Российской Федерации, разрешения на временное проживание, вида на жительство, вопросы депортации, выдворения, запрещение въезда и выезда из страны, права вынужденных переселенцев, вопросы в сфере миграционного контроля, регистрации и другие.

По итогам рассмотрения принимались следующие меры: готовились и направлялись разъяснения действующего законодательства по интересующим вопросам; обращения направлялись для разрешения по подведомственности, в том числе с контролем; восстанавливались нарушенные права граждан или в этом им оказывалось содействие.

Так, к Уполномоченному обратилась администрация областной психиатрической больницы № 1 с просьбой оказания содействия в восстановлении документов, удостоверяющих личность, пациенту, который длительное время находился на лечении. Органами ФМС ранее в паспортизации ему было отказано ввиду отсутствия возможности подтверждения личности.

Сотрудники аппарата Уполномоченного провели рабочие встречи с руководством УФМС в Центральном районе г. Оренбурга, изучили материалы предварительной проверки в отношении данного гражданина и по итогам дали свои рекомендации о дальнейших действиях по установлению личности. В ходе самостоятельной проверки удалось получить копию свидетельства о рождении и необходимую информацию из органов опеки и попечительства, которые были переданы в миграционную службу.

После сбора достаточных сведений миграционная служба все же утвердила заключение об установлении личности гражданина и принадлежности его к гражданству Российской Федерации, приняла заявление о документировании его российским паспортом.

Когда разрешилась ситуация, которая раньше казалась для всех безвыходной, главный врач больницы в интересах больного, попавшего в трудную ситуацию, выразил слова искренней благодарности за компетентность и профессионализм, оперативность и отзывчивость, доброту и милосердие Уполномоченному и сотрудникам его аппарата.

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

В заключение раздела необходимо отметить, что участие Уполномоченного и сотрудников его аппарата в работе постоянно действующего координационного совещания по обеспечению правопорядка в Оренбургской области, областной межведомственной комиссии по вопросам миграции и в других совещательных органах позволяет отслеживать положение дел миграционного процесса.

Обеспечение стабильной миграционной ситуации в регионе стало возможным в результате эффективного взаимодействия УФМС со всеми заинтересованными ведомствами. Немалую роль в противодействии незаконной миграции оказывает координация совместных усилий органов исполнительной власти.

Право на судебную защиту

Судебная защита нарушенного права играет ведущую роль в государственном правозащитном механизме. При осуществлении своей деятельности Уполномоченный не может действовать обособленно от других государственных органов, и суды не исключение. Взаимодействие с судами является одним из важнейших направлений в защите нарушенных прав граждан.

Рассмотрение жалоб о нарушениях права на судебную защиту имеет свою специфику, обусловленную независимостью судебной власти и установленным запретом вмешательства в судебные дела. При таких условиях имеется небольшой выбор правовых возможностей по разрешению таких жалоб, и Уполномоченным использовались в работе все возможные варианты взаимодействия с судами.

Уже в самом начале деятельности одним из первых стало соглашение о сотрудничестве в сфере защиты прав и свобод человека, заключенное с Оренбургским областным судом. В рамках данного соглашения Уполномоченный обобщал судебную практику по наиболее актуальным направлениям, по которым поступает наибольшее количество жалоб. Анализ практики с правовой позицией Уполномоченного направлялся для сведения в адрес председателя Оренбургского областного суда.

В результате удавалось общими усилиями добиться единообразия судебной практики по отдельным направлениям и предотвратить возникновение судебных ошибок.

За пять лет Уполномоченным рассмотрено 463 жалобы, затрагивающие процессуальные права граждан в гражданском судопроизводстве, из которых 95 поступило в 2015 году, или 4,6% от всех обращений. Процент жалоб, посвященных данной проблеме, в общей структуре всех обращений незначителен, но неуклонно снижается: в 2011 году – 12,6%, 2012 году – 6,1%,

в 2013 году – 5,6%, в 2014 году – 4,8%.



По большинству поступивших обращений доводы о нарушениях процессуальных прав не подтверждались. Заявители полагали, что суд необъективно рассмотрел их дело. Вместе с тем судебные решения выносились не в их пользу либо на основании закона, либо по причине недоказанности стороной тех оснований, на которые она ссылалась.

За 5 лет работы тематика жалоб о нарушении прав на судебную защиту не претерпела существенных изменений. В ежегодных докладах Уполномоченный приводит анализ причин, побудивших граждан спорить с органами власти и должностными лицами в судебном порядке. За предыдущие четыре года приводился анализ причин и условий, способствующих возникновению таких жалоб.

Чаще всего это разнородность судебной практики, когда граждане, в том числе жители разных регионов, попадая в идентичную ситуацию, получают различающиеся судебные решения; недоверие к суду; недовольство решением суда, вынесенным не в пользу гражданина; попытка уйти от состязательности процесса и получить административную поддержку; желание получить юридическую консультацию.

В начальный период своей деятельности работа по жалобам на суд строилась в основном на консультировании заявителей и подготовке для них проектов процессуальных документов. Данный вид помощи особенно востребован заявителями, которые не обладают достаточными знаниями для реализации своего права на судебную защиту и не имеют средств для оплаты услуг профессионального юриста.

В 2012 году вступила в силу новая редакция Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, изменившая порядок обжалования судебных решений. Срок для обжалования увеличен в три раза, вместо кассации введена стадия апелляции, где дело исследуется в полном объеме. Это, несомненно, увеличило возможности по защите гражданами своих прав в судебном порядке. При обращении к Уполномоченному

удавалось исправить ситуацию после того, как решение суда первой инстанции уже состоялось, в том числе и путем вступления в процесс на стадии апелляционного рассмотрения.

В первых ежегодных докладах Уполномоченный в Оренбургской области рекомендовал судам чаще привлекать его в судебный процесс в качестве государственного органа, дающего заключение в порядке, предусмотренном частью 2 статьи 47 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ).

Внесение в установленном порядке заключения Уполномоченного по делам, имеющим социально значимый характер (невыплата заработной платы, непредоставление жилья или социальных выплат, выселение и другие), позволяет более эффективно защищать нарушенные права граждан. Данный правозащитный механизм сразу зарекомендовал себя как действенный и эффективный. В большинстве случаев выводы суда совпали с позицией Уполномоченного, отраженной в его заключении.

Практика непосредственного участия в заседаниях судов активно начала применяться с 2012 года. При поступлении от граждан жалоб о нарушенных правах в жилищной, трудовой, социальной сферах, по которым восстановить нарушенное право можно было только обратившись с иском в суд, заявителям оказывалась помощь в подготовке проектов исковых заявлений. Далее в судебном процессе гражданин заявлял ходатайство о привлечении Уполномоченного к участию в качестве третьего лица.

Частью 1 статьи 43 ГПК РФ установлено, что третьи лица, не заявляющие самостоятельных требований относительно предмета спора, могут вступить в дело на стороне истца или ответчика, если оно может повлиять на их права или обязанности по отношению к одной из сторон.

Если гражданин обращался к Уполномоченному с жалобой, проверкой по которой установлены нарушения его прав со стороны органа государственной власти, органа местного самоуправления или организации независимо от формы собственности, то Уполномоченный вправе вступить в судебный процесс на его стороне в качестве третьего лица и пользоваться определенными процессуальными правами.

Ключевым условием в описанной выше ситуации является возможность влияния решения суда на права или обязанности Уполномоченного по отношению к одной из сторон судебного спора. В частности, суд может подтвердить или опровергнуть выводы Уполномоченного, сделанные им в ходе проведения проверки по жалобе. Это подтверждается и судебной практикой. Например, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Республики Татарстан в определении от 12.09.2012 по делу № 33-9788/2012 отвергла довод стороны о том, что суд необоснованно привлек к участию в деле Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан. При этом апелляционный суд указал, что законом Республики Татарстан, регулирующим деятельность Уполномоченного, предусмотрено его право проводить проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций при рассмотрении жалоб.

Основанием для привлечения Уполномоченного к участию в суде стало то обстоятельство, что истица обращалась к нему с жалобой, проверкой по которой были установлены нарушения ее прав при увольнении, и решение суда могло подтвердить выводы Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан, изложенные в ответе заявительнице, либо опровергнуть их, что явилось достаточным основанием для вступления Уполномоченного в судебный процесс в качестве третьего лица.

Участие в гражданских процессах на стороне заявителя позволяет максимально полно защитить его нарушенные права.

С 15 сентября 2015 года процессуальные возможности Уполномоченного расширились. С введением Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации наделен правом обратиться в суд с административными исковыми заявлениями о признании незаконными решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в защиту прав, свобод и законных интересов иных лиц, если полагает, что оспариваемые решения, действия (бездействие) не соответствуют нормативному правовому акту, нарушают права, свободы и законные интересы граждан, организаций, иных лиц, создают препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности.

Однако чаще гражданин получает отказ в предоставлении той или иной государственной или муниципальной услуги в тех случаях, когда оспаривается само наличие его права на получение этой услуги. Возникает так называемый спор о праве, который разрешается по правилам искового производства, а Уполномоченный вправе обратиться в суд только с административным иском по делам особого производства. По исковому производству возможности региональных уполномоченных по правам человека пока не изменились.

Также осложняет использование новых полномочий необходимость уплаты государственной пошлины в размере 2 тыс. руб. при обращении в суд с административным иском. Исключений для уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации Налоговый кодекс Российской Федерации не делает.

Анализ статистики работы судов региона в 2011–2015 годах показывает, что высокая нагрузка на суды в Оренбургской области сохраняется. Изменения происходили только в связи с перераспределением полномочий, изменении подсудностей и по другим аналогичным причинам. Количество обращений граждан в суды увеличивается с каждым годом. При этом процент удовлетворенных исков неизменно высок и составляет от 80 до 100 в зависимости от категории дела.

Возросшее количество обращений граждан в суд и процент удовлетворенных исков свидетельствуют о росте доверия населения к судебной системе и положительном влиянии на ситуацию принятых за последние 5 лет законов, направленных на совершенствование механизма

реализации права на судебную защиту.

При анализе судебной статистики особое внимание уделяется жалобам на неправомерные действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Количество таких жалоб существенно не меняется: в 2015 году рассмотрено судами 1 034 дела данной категории, из которых с удовлетворением требования – 250 (24%); в 2014 году – 907 заявлений, удовлетворено 20,6%; в 2013 году – 1 047, в 2012 году – 1 019. В 2013 и 2012 годах процент удовлетворенных заявлений данной категории был выше – 32% и 48% соответственно.

Основной причиной, вынуждающей граждан спорить с государством именно в судебном порядке, видится несовершенство правоприменительной практики.

Право на судебную защиту для государственных и муниципальных органов, безусловно, является неотъемлемым, однако нередко мы наблюдаем недобросовестное применение указанного права, злоупотребление им, когда, к примеру, судебные тяжбы преследуют лишь цель отсрочить обязанность по восстановлению нарушенного права человека. К злоупотреблению правом судебная практика относит действия, направленные на воспрепятствование осуществлению другим лицом его законного права (постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 05.10.2010 № 5153/10).

Вместо надлежащего выполнения своих обязанностей по предоставлению публичных услуг гражданам орган власти считает необходимым судиться с получателем публичной услуги, упорствуя в своем заблуждении, затрачивая на судебные процессы время и трудовые ресурсы.

Зачастую погрязший в устаревших инструкциях и циркулярах правоприменитель игнорирует сложившуюся судебную практику по конкретной ситуации. Нельзя назвать нормальной ситуацию, когда орган власти, споря с гражданином в суде, раз за разом проигрывает однотипные дела, при этом продолжая возражать и обжаловать состоявшиеся судебные решения не в свою пользу.

Ярким примером, характеризующим несовершенство подхода органов исполнительной власти к судебным спорам с гражданами, стал вопиющий случай, получивший широкую огласку в местных и федеральных СМИ.

В августе 2013 года в Южной Осетии погиб военнослужащий, призванный из Оренбургской области. Документально установлено, что смерть нашего земляка наступила при исполнении им обязанностей военной службы. Мать погибшего получила право пользования мерами социальной поддержки, предусмотренными российским законодательством. За соответствующим удостоверением она обратилась в министерство социального развития Оренбургской области, однако получила незаконный отказ. При мотивировке отказа сделана ссылка на документы, в которых указано, что военнослужащий умер, а не погиб. В средствах массовой информации ответственные сотрудники министерства отметили, что

сознательно предложили женщине обратиться в суд, поскольку для них другого решения проблемы нет.

В судебном заседании установлено, что в соответствии с законодательством понятия «умер» и «погиб» равнозначны, а для решения вопроса о праве на меры социальной поддержки имеет юридическое значение лишь факт того, что смерть военнослужащего произошла при исполнении обязанностей военной службы, о чем и указал командир военной части в своем приказе. Никаких дополнительных документов для получения удостоверения, помимо тех, что были представлены, не требовалось. Данная позиция подтверждена и судебной практикой: определением Верховного Суда Российской Федерации от 5 марта 2009 года и постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2014 года № 22-П. Вместо ее изучения при подготовке участия в деле представитель ответчика воспользовалась толкованием понятий из словарей.

В итоге суд принял решение обязать министерство социального развития Оренбургской области предоставить матери погибшего полагающиеся ей по закону меры социальной поддержки. К сожалению, данное судебное дело не единственный пример незаконных отказов гражданам в реализации принадлежащих им прав, в результате чего человек вынужден судиться с органами власти.

Подчас должностные лица, не разобравшись в хитросплетениях законодательства, отказывают заявителям и предлагают обратиться в суд, чтобы во всем разобрался судья. Таким образом не только перекладывается груз ответственности с исполнительной власти на судебную, чем неоправданно увеличивается нагрузка на судей, но и нарушаются права граждан, которым никто не вернет потерянных времени, сил и доверия к государственным органам.

В связи с изложенным, необходимы меры системного характера, предусматривающие более тщательное обоснование решений органов власти и должностных лиц о вступлении в судебные тяжбы с гражданами. В предыдущих докладах **органам власти рекомендовалось активнее использовать досудебный порядок урегулирования конфликтов.** Данные рекомендации остаются актуальными и сейчас.

Исполнение судебных решений

Усилия по осуществлению правосудия теряют смысл, если нет гарантий того, что вступившее в законную силу судебное решение обязательно будет исполнено. Неисполнение судебных актов не уникально и характерно не только для Оренбургской области, но и для всей Российской Федерации в целом.

Управлением Федеральной службы судебных приставов по Оренбургской области (далее – УФССП) и его структурными подразделениями проводится огромная работа, направленная на защиту граждан, отстаивших свои интересы в судебном порядке.

Так, в 2015 году с учетом остатка предыдущих лет

на исполнении находилось 972 288 производств на общую сумму 60 155 134 тыс. руб.

Фактическим исполнением окончено 407 499 исполнительных производств, что на 18% больше, чем в 2014 году. Взыскано 4 805 520 тыс. руб. В доход федерального бюджета перечислено 120 672 тыс. руб. исполнительского сбора.

Вместе с тем к деятельности УФССП граждане по-прежнему предъявляют претензии, порой обоснованные.

За пять лет в адрес Уполномоченного по данной тематике поступило 238 обращений, из них в 2015 году – 54, или 2,6% от общего количества. Процент жалоб в общей структуре всех обращений сохраняется примерно на одном уровне: в 2011 году – 3,7%, в 2012 году – 2,2%, в 2013 году – 2,1%, в 2014 году – 3,3%.



Анализ обращений, рассмотренных в аппарате Уполномоченного, позволяет сделать вывод о том, что причиной большинства из них является ненадлежащее выполнение судебными приставами-исполнителями функций, возложенных на них федеральным законодательством. В рамках исполнительного производства не всегда в полном объеме проводится работа по исполнению судебного решения, не реализуются все имеющиеся полномочия, что, в свою очередь, влечет за собой необоснованное затягивание процесса восстановления нарушенных прав взыскателя.

В предыдущих докладах Уполномоченного неоднократно описывались примеры жалоб, по результатам рассмотрения которых возникали резонные вопросы: что мешало предпринять весь комплекс необходимых мер сразу после получения исполнительного документа?

В ряде случаев при проведении проверок исполнительных производств по поступившему от Уполномоченного запросу УФССП выявлялись пробелы и недоработки районных подразделений. Бывали случаи, когда работа только начиналась: заводились розыскные дела, направлялись запросы в государственные регистрирующие органы, страховые компании, правоохранительные органы, отыскивались имущество должников или

денежные средства на их счетах. Так произошло по одному из обращений супруги инвалида I группы из г. Сорочинска, который не мог получить денежные средства с ООО «Технефтесервис». В день направления запроса были применены меры принудительного исполнения решения суда и 1 500 тыс. руб. перечислены на расчетный счет взыскателя.

Или другой пример, когда бывший работник ООО СП «Адамовская ПМК-2» длительное время находился в ожидании задолженности по заработной плате в размере более 100 тыс. руб. Он также являлся инвалидом и срочно нуждался в операции, требующей денежных затрат. Отчаявшись, гражданин обратился за помощью к Уполномоченному, Уполномоченный – к начальнику Адамовского районного отдела судебных приставов. В течение месяца удалось отследить поступление средств на счет предприятия и удержать их в пользу гражданина.

Зачастую невозможность взыскания долгов связана с отсутствием денежных средств на счетах должника. Здесь важно оперативное отслеживание поступлений денег на счета должников со стороны службы судебных приставов.

Исправление ситуации, при которой вступившее в законную силу решение суда по каким-либо причинам не исполняется, является одним из ключевых вопросов совершенствования механизма реализации права на судебную защиту.

В ноябре 2015 года в Федеральный закон «Об исполнительном производстве» внесены изменения в части расширения круга мер, которые могут быть применены к должникам: временные ограничения на пользование должником специальным правом (приостановление действия специального права в виде права управления транспортными средствами).

Насколько эффективно будут реализовываться новые меры и смогут ли они изменить ситуацию, покажет практика, на формирование которой требуется время. Уже сейчас можно сказать, что при таких видах исполнительных производств, как взыскание алиментных обязательств, скорее всего, меры должны стать действенными.

На исполнении в 2015 году с учетом остатка прошлых лет находилось более 33 тысяч исполнительных производств о взыскании алиментов. Их остаток на 01.01.2016 составил 13,5 тысячи, или 1/3.

Всего окончено и прекращено около 20 тысяч исполнительных производств. Окончено фактическим исполнением 640 исполнительных производств с направлением копий исполнительных документов в бухгалтерии организаций для удержания алиментов из заработной платы должников более 13 тысяч.

Объявлено в розыск 1 063 должника, уклоняющихся от уплаты алиментных обязательств, из которых 991 разыскан. К административной ответственности привлечено 1 033 должника, возбуждено 1 153 уголовных дела по статье 157 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Проблемы, связанные с исполнением судебных решений, обсуждались на различных уровнях. На заседании Координационного совета российских

уполномоченных по правам человека (2012 год), в котором оренбургский омбудсмен принял участие, директор Федеральной службы судебных приставов – главный судебный пристав Российской Федерации ответил на интересующие в том числе и Уполномоченного вопросы.

Ситуацию с неэффективной деятельностью по исполнению судебных решений поднимали и на ежегодных встречах региональных уполномоченных по правам человека с Президентом Российской Федерации В.В.Путиным. Было отмечено, что одной из ключевых причин является отсутствие у судебных приставов-исполнителей достаточных полномочий.

Итогами обсуждений насущных проблем в деятельности УФССП стало совершенствование действующего законодательства. В 2015 году в законодательные акты Российской Федерации внесены изменения, наделяющие полномочиями приставов-исполнителей. В законную силу изменения вступили 15.01.2016. Они коснулись законодательства об исполнительном производстве, о безопасности дорожного движения, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях – в части установления в отношении должников временных ограничений на пользование специальными правами.

Новые формы деятельности, безусловно, направлены на защиту и охрану прав и законных интересов граждан-взыскателей. Практика реализации новых полномочий помимо положительных итогов уже показала проблемы в ее применении. Их разрешение связано с дальнейшим совершенствованием законодательства, в частности, об исполнительном производстве.

Продолжает оставаться открытым вопрос необходимости расширения полномочий, необходимых для розыска должника и его имущества. Уполномоченный по правам человека и сотрудники его аппарата проделали определенную работу по изучению действующего законодательства, практики и результатов деятельности судебных приставов-исполнителей.

Существующий в службе судебных приставов розыск эффективен тогда, когда должник проживает на территории Оренбургской области с регистрацией. Когда должник выезжает для постоянного или временного жительства в другой регион, устраивается там на работу, получает заработок, он недоступен для оренбургских приставов.

Имеются определенные трудности при розыске автотранспортных средств должников. Задержать и изъять их для дальнейшей реализации и погашения задолженности возможно только тогда, когда транспортное средство прибывает к основному месту стоянки – адресу регистрации должника. Служба по обеспечению безопасности дорожного движения (ГИБДД) мотивирует отказ задерживать автотранспорт, объявленный в розыск постановлением судебного пристава-исполнителя, отсутствием полномочий.

Действующими нормативными актами розыскные мероприятия по всей территории Российской Федерации ограничены направлением розыскных заданий или запросов в регистрирующие органы данного региона, однако в большинстве случаев они нерезультативны, так как адрес проживания должника зачастую не известен, а единая межведомственная база учета

разыскиваемых должников отсутствует. Решение видится в постановке должников в учеты федерального розыска МВД России, для чего необходим нормативно закрепленный порядок взаимодействия судебных приставов и органов полиции, а также внесение изменений в Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» в части отнесения службы судебных приставов к розыскным органам.

При проведении мероприятий по розыску должника или его имущества нередки случаи, когда судебный пристав направляет запросы в медицинские учреждения. В большинстве случаев он получает отказ в предоставлении информации о факте обращения гражданина-должника за медицинской помощью ввиду того, что в Федеральном законе «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» судебные приставы не входят в перечень лиц, имеющих право получать данную информацию.

При осуществлении розыска должника или его имущества судебный пристав вправе использовать на безвозмездной основе возможности средств массовой информации. Однако и здесь возникают сложности: в Федеральном законе «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» отсутствуют положения, предусматривающие возможность использования СМИ для производства розыска должника в рамках исполнительного производства.

Другие вопросы, которые также требуют совершенствования законодательства, связаны с защитой прав должников.

К Уполномоченному неоднократно поступали жалобы граждан, у которых по постановлению судебных приставов взыскивались по исполнительному документу все средства с имеющихся банковских счетов. Средств к существованию не оставалось, поскольку, например, счет был пенсионный, а пенсия – единственный источник дохода.

По исполнительному производству с должника могло быть удержано не более 50% заработной платы и иных доходов. Обнаружив наличие у должника счета в банке, судебный пристав-исполнитель накладывал взыскание на имеющиеся денежные средства. При этом вид данного счета (пенсионный, зарплатный или иной) судебного пристава не интересовал. Персонификации счетов, то есть определения характера поступления или назначения платежа, на основании которого денежные средства были зачислены на счет, банк не делал и, соответственно, такую информацию приставу не давал.

Конечно, если бы гражданин-должник вовремя явился к приставу и дал пояснения об источнике имеющихся у него средств, судебный пристав действовал бы в рамках закона. Как правило, граждане не реагируют на вызов пристава, а после удержаний начинают обжаловать его действия. Безответственное отношение должника к своим обязанностям приводит к нарушению его прав, которое уже невозможно исправить, денежные средства сразу же после взыскания перечисляются взыскателю и вернуть их обратно на неприкосновенный счет нельзя.

Для урегулирования вопроса, связанного с ущемлением прав граждан-должников, требуется внесение соответствующих изменений в Инструкцию

Банка России от 30.05.2014 № 153-И в части уточнения наименования счетов, а также в Федеральный закон «Об исполнительном производстве» в части обязанности судебных приставов до удержаний получать достоверную информацию о происхождении поступлений на счет гражданина-должника.

Для этого аппаратом Уполномоченного в конце 2015 года подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об исполнительном производстве» и иные законодательные акты» и направлен на согласование в УФССП. В настоящее время законопроект находится на согласовании в г. Москве.

Перед Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации также поставлен вопрос о целесообразности обращения с соответствующей законодательной инициативой в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Задача по совершенствованию законодательства в сфере принудительного исполнения имеет постоянный и продолжающийся характер. Законодательство требует развития и совершенствования, чтобы, отражая реалии своего времени, оно оперативно реагировало на проблемы, возникающие в исполнительном производстве.

Помимо несовершенства законодательства в части отсутствия ряда необходимых для работы судебного пристава-исполнителя полномочий выделяются в их деятельности и другие вопросы, не позволяющие соблюдать права граждан в полной мере: низкий уровень привлекательности профессии, высокая нагрузка, низкая зарплата, большая текучесть кадров, отсутствие опыта работы и непродолжительный стаж, недостаточность профессиональной подготовки.

К перечисленным добавилось и сокращение штатных единиц: в 2015 году было сокращено 115 человек (предельная численность составляет 1 147 человек). На фоне общего сокращения численности работников УФССП продолжает сохраняться проблема текучести кадров, которая за прошедший год составила 30,56%.

Права в уголовном судопроизводстве

Вопросы соблюдения прав граждан в уголовном судопроизводстве продолжают оставаться для Уполномоченного наиболее острыми, поскольку обусловлены порой вопиющими и общественно опасными событиями. Именно поэтому на правоохранительные органы возложена значимая социальная миссия – создать атмосферу защищенности для каждого законопослушного человека. Неутешительно, что в 2015 году на 11,4% произошел рост преступности в Оренбургской области, а общий уровень раскрываемости преступлений составил всего 57,7%.

Наиболее часто нарушения прав граждан были 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.

Ежегодно прокурорами отменяется большое количество незаконных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела. В 2015 году их было около 25 тысяч: почти 90% вынесено дознавателями органов полиции, 5% – следователями Следственного комитета и до 1% – следователями полиции и дознавателями службы судебных приставов. За «отказными» скрывалось около двух тысяч преступлений. Статистики по количеству граждан, права которых на доступ к правосудию, защиту от преступных посягательств были нарушены, не существует.

Несмотря на меры реагирования на факты нарушения закона при регистрации, рассмотрении заявлений и сообщений граждан о преступлениях и привлечение должностных лиц к дисциплинарной ответственности, ежегодная ситуация по сокрытию преступлений не меняется, она стабильна. Вероятно, возбужденных, к примеру, в 2015 году четырех уголовных дел в отношении недобросовестных сотрудников недостаточно, чтобы прекратить некачественную работу.

Жалобы граждан на действия или бездействие правоохранительных органов и граждан, считающих нарушенным свое право на справедливое судебное разбирательство по уголовным делам, продолжают занимать значительное место в объеме всех поступивших за весь период деятельности Уполномоченного обращений. Вместе с тем в процентном отношении за пять лет отмечается тенденция нестабильности – то рост, то снижение: в 2011 году – 6,1%; в 2012 году – 4,0%; в 2013 году – 5,0%; в 2014 году – 3,7%; в 2015 году – 3,9%.

Неизменной остается тематика жалоб в уголовно-процессуальной сфере: волокита при проведении доследственных проверок; необеспечение прав во время предварительного расследования, при судебном разбирательстве по делу; насилие и недозволенные методы воздействия.

Обращаясь к Уполномоченному, граждане требуют восстановить нарушенные права путем отмены незаконных решений органов следствия и дознания, прекращения производством возбужденных уголовных дел. Просят вмешаться в уже начавшийся судебный процесс и вернуть дело на дополнительное расследование, так как на предварительном следствии их доводы, в том числе о наличии алиби, остались без проверки. Жалобы на бездействие органов полиции и следственного комитета часто содержат просьбу о привлечении должностных лиц к ответственности.

В рамках действующего законодательства Уполномоченный вправе лишь разъяснить заявителю его право и порядок обжалования действий или актов, что является законным способом защиты прав и интересов граждан. Таким образом соблюдается нейтралитет, что соответствует принципу невмешательства в отправление правосудия.

Многие из обращений, поступивших в адрес Уполномоченного, заслуживали серьезного внимания, например, когда граждане, подвергшиеся преступному посягательству, сталкивались с формальным подходом должностных лиц при рассмотрении сообщений о преступлении в разных сферах жизнедеятельности.

В последние годы люди стали сообщать о фактах завладения квартирами. Разработана целая схема мошенничества, при которой вместо договора займа незначительной суммы денег составляется договор купли-продажи жилища. После перехода права собственности, о чем и не подозревает человек, взявший в долг деньги, выселяется по судебному решению на улицу. Такой способ мошенничества в отношении многочисленных потерпевших используется, как правило, одним – двумя людьми, которые не только не скрывают свои данные, но и пытаются представить себя пострадавшими, которым якобы не вернули деньги.

Большой резонанс имеют необоснованно затянувшиеся сроки проверок по заявлениям граждан – членов кооперативов, строящих жилье на свои деньги. Люди остаются и без денег, и без жилья. Примеры: потребительский кооператив взаимного финансирования «Подъем-2» – отдел полиции № 1; жилищно-накопительный кооператив «Казачий Форпост» – отдел полиции № 3 и другие.

Видится, что активная разъяснительная, профилактическая работа могла бы предостеречь граждан от возможных негативных последствий, когда они берут или дают в долг деньги. Принять все возможные меры к разоблачению такого рода мошенничества, когда граждане лишаются средств существования, единственного жилища, основу основ нормального жизнеобеспечения каждого человека, – это профессиональная обязанность для сотрудников правоохранительных органов.

Достаточно много обращений о мошенничестве в сфере предпринимательской деятельности, когда лжепредприниматели собирают с граждан деньги на оказание каких-либо услуг, продажу товаров, но фактически ничего не исполняют, исчезают вместе с деньгами. Пример: коллективное обращение граждан на ООО «Лотос» – отделы полиции № 1 и № 5 и другие.

Нечистые на руку активнее стали похищать у граждан сбережения с банковских карт и счетов. Этот вид мошенничества просто процветает. Жаль людей, когда они остаются без средств к существованию. Но крайне редко поступает информация, что похитители обнаружены, а украденные деньги возвращены.

Часто обращались к Уполномоченному граждане с жалобами, в которых содержались сведения о признаках мошенничества со стороны руководителей и бухгалтеров товариществ собственников жилья и управляющих организаций (ТСЖ «Городок», ТСЖ «Липа», ТСЖ «Успех», ТСЖ «Западная-1», УК «Южная» и другие) при завышении тарифов на пользование жилищно-коммунальными услугами, сборах и расходах денежных средств собственников многоквартирных домов. Длительные по срокам проверки, проведение которых просил Уполномоченный организовать силами сотрудников полиции, как правило, заканчивались отказом в возбуждении уголовного дела.

Продолжается так называемое телефонное мошенничество. Доверчивые граждане, наверняка зная о таких случаях, тем не менее легко после общения

с неизвестными по мобильной связи оказывались в числе потерпевших, перечислив им денежные средства или назвав запретные коды от своих банковских счетов. Чувство бдительности не срабатывало. Отыскать похищенное практическое невозможно.

Правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений и нарушение норм и правил общежития в многоквартирных домах, покоя граждан в ночное время – тема, не раз поднятая в обращениях. Повлиять на ситуацию в некоторых случаях смогли сотрудники полиции, взяв по ходатайству Уполномоченного обозначенные адреса под ежедневный контроль.

По мнению омбудсмана, пока в законодательстве не будут прописаны строгие, реальные меры к семейным дебоширам и дебоширам-соседям, покой гражданам обеспечен в полной мере не будет.

Еще одной проблемой, указанной в обращениях граждан, является ограничение объема проверки по заявлению о преступлении, особенно экономической направленности, получением объяснения заявителя и предполагаемого преступника.

Несмотря на наличие сведений о нескольких потерпевших от действий одних и тех же мошенников, проверке подвергается каждое заявление в отдельности, а не в совокупности. По каждому материалу выносится свое решение об отказе в возбуждении уголовного дела с разъяснениями потерпевшему идти в суд и там отстаивать свои интересы в гражданском порядке. Правда, прочитав эти постановления, даже юристам не всегда становится понятным, каким образом исполнитель пришел к выводу о том, что нет признаков преступной деятельности.

В чем сложность проверки, когда все имеющие значение документы у граждан на руках, негативные последствия налицо – людей элементарно обманули? Что здесь: недостаточно квалификации у сотрудников (как правило, проверки проводят участковые уполномоченные полиции) или отсутствие методики проверки и расследования дел указанной категории либо нежелание следствия возбуждать «висяки»? Вопросы, на которые требуются ответы.

Также в письмах к Уполномоченному нередко сообщалось о незаконных методах бесчеловечного обращения в ходе ведения следствия и исполнения наказания. Как правило, жалобы такого содержания поступали от граждан, отбывающих уголовное наказание. Граждане с другими статусами: задержанные по подозрению в совершении преступления, подозреваемые, арестованные, обвиняемые, подсудимые – обращаются к Уполномоченному с данной информацией реже. Причины разные: боязнь продолжения применения все тех же незаконных методов, неверие в объективность проверки и так далее.

Анализ полученных результатов показывает, что не все жалобы достоверны, возможно, это один из способов уйти от ответственности. Вместе с тем каждая подобная жалоба тщательно разбиралась. В результате длительной переписки с надзирающими прокурорами, руководителями следственных отделов не часто, но удавалось привлечь самое серьезное

внимание к обращениям данной категории. Их разрешение в аппарате Уполномоченного всегда бралось на особый контроль. В итоге некоторые проверочные материалы заканчивались возбуждением уголовных дел, которые доходили и до суда. Виновные несли заслуженное наказание.

Следует отметить, что в поступивших к Уполномоченному обращениях основная масса претензий граждан связана со всеми районными отделами полиции г. Оренбурга и г. Орска. Более того, как показала практика работы, ни один из городских отделов полиции не отличается исполнительностью в части своевременного уведомления Уполномоченного о принятых мерах, результатах дополнительных проверок, рассмотрения направленных им обращений.

В очередной раз Уполномоченный обращает внимание руководителей структурных подразделений органов внутренних дел Оренбургской области и города Оренбурга на необходимость информировать аппарат Уполномоченного при направлении к ним жалобы для рассмотрения по подведомственности о результатах проверки, без письменных и телефонных напоминаний.

В докладах предыдущих лет Уполномоченный неоднократно указывал на актуальные вопросы работы полиции, на те проблемы, с которыми сталкиваются граждане при взаимодействии с органами МВД и следственного комитета.

С сожалением приходится констатировать, что нарушений прав и свобод человека и в прошедшие годы, и в 2015 году достаточно много. Анализ затронутых вопросов и проблем показывает их масштабность и системность. Отличительным моментом является то, что допускают их в своей работе те, кто должен стоять на страже порядка и закона.

В каждом ежегодном докладе Уполномоченный поднимает тему волокиты, недобросовестного отношения отдельных сотрудников к исполнению своих служебных обязанностей. К сожалению, продолжается практика многолетнего «футбола»: поступила жалоба гражданина – отменили постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, через месяц вынесли то же самое постановление, изменив в нем только дату, и далее по кругу.

Указанные факты нарушений законности лишь укрепляют широко распространившееся в обществе недоверие к правоохранительной системе. Причем медлительность и неповоротливость ставят в упрек все участники уголовного судопроизводства, как потерпевшие, так и обвиняемые.

Длительные сроки расследования уголовных дел, продление сроков содержания граждан под стражей – нередко эти факты были связаны со сроками производства судебных экспертиз, в частности стационарных психолого-психиатрических. Остался так и нерешенным вопрос об обеспечении охраны заключенных под стражу в имеющихся в регионе условиях – психиатрическом стационаре ГУЗ «Областная клиническая психиатрическая больница № 2».

Отсутствие у омбудсмена полномочий по отмене незаконных, немотивированных процессуальных решений органов следствия и дознания

заменяет налаженное взаимодействие с органами прокуратуры по восстановлению прав граждан. Несмотря на дополнительную нагрузку, которую создает Уполномоченный сотрудникам прокуратуры, направляя поступившую к нему жалобу со своими выводами о нарушенных правах того или иного гражданина, ни одна из жалоб не осталась без должного прокурорского внимания. В редких случаях прокуроры сообщали о том, что доводы заявителей не нашли подтверждения и поэтому нет оснований реагировать.

Треть обращений по данной тематике содержала жалобы на приговор суда или иное судебное решение. Так как выводы о законности и объективности решения суда, справедливости назначенного наказания вправе делать лишь вышестоящий суд после соответствующей судебной проверки, гражданам – участникам судопроизводства разъяснялась возможность реализовать свое право на пересмотр приговора и решения суда первой инстанции в апелляционном, кассационном и надзорном порядке.

По итогам работы с правоохранительными и надзорными органами по обращениям участников уголовного судопроизводства вырисовываются одни и те же вопросы, связанные с реализацией прав граждан:

бесконечная волокита при рассмотрении обращений;

выдвижение неограниченного количества причин, препятствующих принятию окончательного решения;

отсутствие мотивации к анализу ситуаций и поиску положительных решений.

Необходимы меры к улучшению качества доследственных проверок, недопустимости вынесения постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела без проведения необходимого комплекса проверочных мероприятий, несогласование (неутверждение) постановлений, в которых меняется только дата его вынесения. **Применяемые меры воздействия за необоснованные процессуальные решения должны быть адекватны проступку и эффективны.**

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

По итогам мониторинга ситуации с соблюдением прав человека в данной сфере следует вывод о том, что предстоит еще достаточно долгий путь, чтобы каждый сотрудник соизмерял свою работу с общественным мнением, которое будет формировать прочную партнерскую модель взаимодействия правоохранительных органов и гражданского общества.

Хотелось бы довести до каждого сотрудника, что трудиться в открытом пространстве и соблюдать закон – его прямая обязанность, в другом виде и понимании работа не нужна и не может иметь место.

Соблюдение прав граждан в учреждениях органов полиции

Уполномоченным с первых дней деятельности обращается пристальное внимание на соблюдение прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания органов внутренних дел области: изоляторах временного содержания (далее – ИВС), спецприемниках, камерах для задержанных и арестованных в административном порядке.

Регулярные посещения Уполномоченным и сотрудниками его аппарата ИВС позволили сделать выводы о наличии проблем в деятельности ряда городских и районных отделов внутренних дел Оренбургской области по вопросам обеспечения надлежащих условий содержания задержанных граждан.

На территории области функционирует 25 ИВС. Практически все из проверенных изоляторов (кроме новых, введенных в эксплуатацию за последние годы, и капитально отремонтированных) имели отклонения от норм. Необходимость в ремонте камер, отсутствие в них мебели по лимиту мест, отделенного санитарного узла, водопроводной и питьевой воды, нормального освещения и вентиляции требовали создания более приемлемых условий для содержания людей.

По результатам проверок ряду руководителей районных отделов полиции Уполномоченный указывал на необходимость принятия мер к улучшению ситуации, а участвующими в проверках прокурорами вносились им представления. Как правило, нарушения устранялись, но не всегда в полном объеме из-за недостаточности материальных средств.

Одним из учреждений, которое долгое время вызывало критику и нарекания со стороны правозащитников, был спецприемник Центра по исполнению административного законодательства УМВД России по г. Оренбургу, расположенный по ул. Донгузской, 54. На 2011 год в спецприемнике содержались выдворяемые за пределы Российской Федерации иностранные граждане. Условия содержания в нем в целом не соответствовали никаким требованиям. Лучше была обстановка в ИВС по тому же адресу, но в нем тоже имелись нарушения.

В связи с нетерпимой ситуацией Уполномоченный направил заключение начальнику городского управления внутренних дел, а прокурор обратился в суд с иском о незамедлительном приведении условий содержания граждан в надлежащее состояние. Суд, удовлетворяя требования прокурора, в своем решении справедливо отметил, что отсутствие должного финансирования не освобождает учреждение от выполнения требований законов и иных нормативных правовых актов. В итоге совместно проделанной работы УВД изыскало средства, на которые был проведен капитальный ремонт в помещениях.

С апреля 2014 года депортируемые из страны иностранцы содержатся в специализированном учреждении, расположенном в п. Алабайтал Беляевского района. Для этих лиц созданы хорошие бытовые условия, которые отвечают требованиям гигиены, санитарной и пожарной безопасности.

Ежегодно практиковались совместные с руководством УМВД России по

Оренбургской области и органов прокуратуры проверки условий содержания граждан в обозначенных учреждениях. В целом по области данные учреждения соответствуют требованиям действующего законодательства, за исключением ИВС Кувандыкского, Сакмарского, Шарлыкского и Сорочинского районов, которые продолжают находиться в подвальных и полуподвальных помещениях.

В таком же положении находился и ИВС Абдулинского района. Только в третьем квартале 2013 года было начато строительство нового здания МО МВД России «Абдулинский» и помещения ИВС. Здание введено в эксплуатацию в конце прошлого года.

В феврале 2014 года совместная с Бузулукской межрайонной прокуратурой проверка ИВС и спецприемника отдела полиции «Бузулукский» выявила нарушения. Уполномоченный потребовал от руководства отдела полиции устранить их, привести помещения в надлежащее состояние, а прокурор внес представление об устранении выявленных нарушений. Очередное посещение показало, что условия существенно улучшились: в камерах проведен косметический ремонт, окрашены стены и полы, в системе принудительной вентиляции заменен электродвигатель для подачи воздуха, установлены навесные шкафы.

В апреле того же года Уполномоченный проверил, как соблюдаются права граждан, помещенных в ИВС отделов полиции Первомайского и Ташлинского районов, и, несмотря на общее удовлетворительное состояние помещений, обратил внимание руководства на ряд недостатков: отсутствие естественного освещения, хотя здание изолятора в п. Первомайский не является полуподвальным или подвальным; в камере для административно-арестованных зона приватности не отделена от жилой зоны; нуждалось в капитальном ремонте помещение санпропускника; отсутствовало помещение для свиданий арестантов с родственниками; отсутствовал медицинский кабинет. В изоляторе п. Ташла у медицинского работника также нет кабинета, нет помещения для свиданий арестованных с родственниками. Личные вещи арестованных хранились в помещении для разогрева пищи и хранения продуктов.

Проверкой изолятора и спецприемника, расположенных в г. Орске, отмечено неудовлетворительное общее санитарное состояние камер, отсутствие прогулочного двора, комнаты свиданий с родственниками.

В ходе проверки изолятора в п. Домбаровский не выявлено нарушений условий содержания граждан, за исключением отсутствия в изоляторе санпропускника.

Недостатки для спецприемников и ИВС Шарлыкского района и г. Ясного, которые Уполномоченный посетил в 2015 году, следующие: отсутствие комнат для свиданий арестантов с родственниками, водопровода, баков с питьевой водой, зоны приватности, надлежащей вентиляции, помещения для хранения имущества граждан, а также нуждаемость в ремонте.

На выявленные недостатки Уполномоченный указал руководству отдела полиции «Шарлыкский» и представителю УМВД России по Оренбургской

области, а Ясненский районный прокурор внес представление руководству отдела г. Ясного. На момент написания доклада принят ряд действенных мер по их устранению.

За последние годы работа по введению в эксплуатацию достроенных помещений, проведению капитальных и текущих ремонтов активизировалась. Чтобы закрыть все имеющиеся вопросы федеральных денег не хватает, но по мере возможности и финансирования они решаются, за чем пристально следит Уполномоченный.

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.

В соответствии с правительственными программами концепции развития изоляторов временного содержания органов внутренних дел в субъекты Российской Федерации из федерального бюджета стали выделяться денежные средства. По мере их поступления проведены капитальные и текущие ремонты помещений ИВС в городах Бугуруслане, Орске и Гае, а также в п. Саракташ, закуплена мебель, бытовая техника, материально-технические средства. Построены новые здания ИВС и спецприемника в г. Соль-Илецке.

В истекшем году проведен капитальный ремонт в ИВС по Илекскому и Гайскому району, в ИВС отдела полиции «Адамовский» с дислокацией в с. Кваркене капитальный ремонт продолжается.

Сравнивая результаты проверок, с 2011 по 2015 год видна положительная динамика в улучшении материально-бытового и медико-санитарного обеспечения ИВС, в их технической оснащенности. Камеры оборудованы видеонаблюдением, централизованным водоснабжением и отоплением, санузлами с соблюдением норм приватности, светильниками дневного и ночного освещения, индивидуальными спальными местами, столами и скамейками по лимиту мест, вешалками для верхней одежды, полками для туалетных принадлежностей, бачками для питьевой воды, урнами для мусора, радиодинамиками.

Граждане, содержащиеся в ИВС, обеспечены постельными принадлежностями, 3-разовым горячим питанием, им предоставляются помывка в душе, санитарно-эпидемиологическая обработка, ежедневные прогулки. Осмотр прибывших, а также при жалобах на состояние здоровья проводит медицинский работник, который оказывает первую медицинскую помощь, в случаях, требующих квалифицированной медпомощи, граждане доставляются в медицинские учреждения здравоохранения.

Для информирования содержащихся лиц на стендах в коридорах помещений размещена информация об их правах и обязанностях, режиме содержания под стражей, порядке подачи предложений, заявлений и жалоб, а также информация о вышестоящих должностных лицах, надзирающих органах и судах, правозащитных организациях.

Нельзя не отметить, что основной причиной выявленных недостатков в условиях содержания граждан оставалось и остается недостаточное

финансирование. Безусловно, планируемых и поступающих в область федеральных средств на эти цели не хватает, чтобы привести все названные учреждения к установленным законодательством стандартам и требованиям. Других средств, кроме федеральных, на указанные цели не поступает.

В 2015 году Управлением МВД России по Оренбургской области в МВД России направлялись предложения в ведомственную целевую программу на 2015–2020 годы по выделению денежных средств на строительство, реконструкцию и капитальный ремонт 17 объектов, из которых 9 ИВС – в приоритетном порядке. Поступило и освоено на капремонт и реконструкцию учреждений 7 200 тыс. руб.

По информации МВД России, в соответствии с Планом первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.01.2015 № 98-р, инвестиционные ресурсы федерального бюджета концентрируются на завершении начатых проектов. Отложена реализация новых проектов по строительству ИВС в двух крупных городах области – Сорочинске и Орске.

Уполномоченным совместно с руководством областного УМВД России по Оренбургской области постоянно мониторится ситуация с содержанием граждан в учреждениях. Для этого ежегодно разрабатывается и утверждается график совместных посещений и проверок изоляторов и спецприемников, где содержатся задержанные и арестованные. Спецучреждения УМВД нередко посещаются с участием представителей общественной наблюдательной комиссии.

Итоги мониторинга соблюдения прав граждан в условиях спецучреждений полиции обсуждаются на ежегодных семинарах-совещаниях при руководстве управления с участием руководителей подразделений охранно-конвойной службы и представителями Уполномоченного. Вопросам обеспечения надежной охраны и условий содержания, санитарной и пожарной безопасности задержанных и арестованных уделяется самое серьезное внимание.

К Уполномоченному за весь период работы поступало немного жалоб на условия содержания, неправомерные действия со стороны сотрудников полиции в указанных учреждениях. В 2015 году по данной тематике поступило всего 3 обращения. По одному из них, когда у задержанного в ИВС г. Бузулука были изъяты и не возвращены при конвоировании в СИЗО-1 г. Оренбурга личные вещи, в том числе дорогостоящие медицинские препараты, Уполномоченный вмешался в ситуацию. На требование к руководству МО МВД России «Бузулукский» о необходимости принятия мер к возврату вещей и лекарств без промедления поступил ответ о том, что все изъятое передано задержанному в следственный изолятор.

Подводя итоги ситуации с соблюдением прав граждан, содержащихся в учреждениях органов внутренних дел, следует обратить внимание руководства УМВД России по Оренбургской области и всех должностных лиц, причастных к созданию и соблюдению нормальных условий в местах

принудительного содержания, на следующий важный момент: необходимо всегда помнить о том, что, лишив гражданина свободы или ограничив ее, государство в их лице не имеет права лишать человека возможности нормально есть, пить, спать, дышать свежим воздухом, получать медицинскую помощь и другого нужного для продолжения жизни. В этом и есть сила государства.

Соблюдение прав в учреждениях уголовно-исполнительной системы

В соответствии с частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом, но только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Места принудительного содержания, к которым относятся следственные изоляторы (далее – СИЗО) и исправительные учреждения (далее – ИУ) Федеральной службы исполнения наказания, представляют собой те учреждения, которые уязвимы с точки зрения соблюдения прав человека.

Осужденные, обвиняемые и подозреваемые, находящиеся в местах лишения свободы, по понятным причинам ограничены в самостоятельной защите своих прав, и в этой связи Уполномоченный постоянно уделял данной категории граждан отдельное внимание, тесно взаимодействуя с Управлением Федеральной службы исполнения наказаний России по Оренбургской области (далее – УФСИН), ФКУЗ МСЧ-56 ФСИН России, органами прокуратуры и Общественной наблюдательной комиссией.

В 2015 году Уполномоченный продолжил свою деятельность по контролю над соблюдением прав и законных интересов граждан, отбывающих уголовное наказание в исправительных учреждениях и заключенных под стражу в следственные изоляторы уголовно-исполнительной системы области.

Лично Уполномоченный и сотрудники его аппарата в плановом и внеплановом порядке посетили все исправительные учреждения Оренбургской области, а отдельные – не по одному разу.

На территории Оренбургской области функционируют три СИЗО, где по состоянию на 01.01.2016 содержалось 1 965 человек. В двух изоляторах – № 1 и № 3 допускается перелимит, который доходит до 100 человек, тем самым нарушается норма размера жилой площади на одного содержащегося.

Что делается для того, чтобы расширить площади и сократить число содержащихся, тем самым не допускать нарушений прав человека? Такой вопрос задал Уполномоченный начальнику УФСИН. Как следует из ответа, проделана определенная работа.

С целью создания дополнительных мест проведены ремонтные работы по переоборудованию под камеры подсобных помещений. В СИЗО-1 начато строительство нового 4-этажного режимного корпуса, что позволит увеличить лимит наполнения на 32 камеры, или 104 места.

Для сокращения численности прибывающих в следственные изоляторы

для рассмотрения их жалоб в судебные органы в исправительных колониях № 1, 3, 4, 5, 8 установлены системы видеоконференцсвязи для участия осужденных в судебных заседаниях по рассмотрению поданных жалоб и ходатайств без непосредственной явки в суды.

Организованы дополнительные внеплановые конвои, которые по необходимости будут конвоировать осужденных из следственных изоляторов в исправительные учреждения.

Помимо недостаточности площадей есть и другие причины, по которым перемещение осужденных из следственных изоляторов в исправительные учреждения затягивается. Эти причины связаны с деятельностью судов: длительное время (от 2 до 4 месяцев) не возвращаются личные дела осужденных; несвоевременно поступают приговоры, распоряжения о вступлении в законную силу, иные судебные решения.

К сожалению, ежегодные письменные информации УФСИН и рабочие встречи с руководством Оренбургского областного суда на тему о ситуации с перелимитом в следственных изоляторах области пока ее не изменили в лучшую сторону.

В 2015 году в следственных изоляторах продолжено проведение работ по созданию надлежащих условий содержания подозреваемых, обвиняемых и осужденных, а также по улучшению условий организации несения службы личным составом учреждений.

Проведены следующие мероприятия: в СИЗО-1, СИЗО-2 в камерах установлены оконные вентиляционные узлы; все санузлы в камерах режимных корпусов СИЗО оборудованы перегородками до потолка с целью соблюдения приватности, идет установка дверей в санузлы; в СИЗО-3 100% камер оборудованы приточно-вытяжной вентиляцией, в СИЗО-2 – пока только 73% камер; во всех СИЗО продолжаются работы по оборудованию камер напольным деревянным покрытием; частично в камерах производится замена спальных мест на койки нового образца.

Жалоб от содержащихся лиц на питание, медобслуживание, бытовые условия не поступало.

На территории Оренбургской области расположено 8 исправительных колоний, одна из них женская, и 4 колонии-поселения.

Численность осужденных, подозреваемых и обвиняемых, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы области, к 1 января 2016 года сократилась до 11 804 человека (на 1 января 2015 года – 12 289), из них в СИЗО – до 1 965 человек (на 1 января 2015 года – 2 003). Снижение численности объясняется изменением политики государства в сфере наказаний в пользу альтернативных мер, не предусматривающих изоляцию от общества, таких как ограничение свободы, исправительные и обязательные работы, штрафы и другие, а также вследствие применения акта амнистии.

За весь период деятельности Уполномоченного процент обращений к нему данной категорией граждан, их представителей и родственников по вопросам соблюдения прав при исполнении уголовных наказаний колебался от 2 до 5.

Анализ поставленных в обращениях вопросов и результатов их рассмотрения показал, что испытывались затруднения в реализации следующих прав: охрана здоровья и медицинская помощь; документирование, определение гражданской принадлежности, получение паспортов гражданина Российской Федерации и приобретение гражданства Российской Федерации; получение правовой информации и другое.

Все поступившие обращения в аппарате Уполномоченного были тщательно изучены, проверены, в случае необходимости направлены по компетенции в прокуратуру, Следственный комитет, иные органы. В 2015 году, как и в предыдущие годы, большая часть обращений не находила подтверждений изложенных в них фактов, но были и такие, которые потребовали вмешательства и реагирования, к примеру по вопросам проведения медико-социальной экспертизы и решения вопроса о наличии у осужденного признаков инвалидности; перевода осужденного из колонии-поселения в колонию общего режима; нарушений уголовно-исполнительного законодательства в части предоставления осужденной свиданий и другим.

Кроме посещения учреждений и рассмотрения обращений изучались такие насущные проблемы в уголовно-исполнительной системе, как трудоустройство осужденных, их ресоциализация.

В вопросах трудовой адаптации осужденных остаются сложности. Низкая трудовая занятость осужденных, в первую очередь мужчин, представляет серьезную проблему как для самих заключенных, так и для потерпевших от преступлений. Минимальные суммы, которые начисляются за выполнение трудовых функций, зачастую не только не покрывают нужды в товарах первой необходимости, но и не позволяют выплачивать иски обязательств и оказывать материальную помощь семьям.

Общественно полезный труд входит в число основных средств исправления осужденных и не может быть расценен как форма введения принудительного труда. Поэтому назрела необходимость максимально приблизить порядок добровольного привлечения осужденных к труду на различных предприятиях к положениям Трудового кодекса Российской Федерации. Для работающих заключенных должны создаваться надлежащие коммунально-бытовые условия и устанавливаться ежемесячная заработная плата не меньше установленного законодательством минимального размера оплаты труда.

Состояние производственно-хозяйственной деятельности учреждений и анализ трудового использования осужденных за 12 месяцев 2015 года показывают, что выпуск товаров и услуг по всем учреждениям составил 726 078,54 тыс. руб., или 115% от запланированного объема производства, что выше показателя 2014 года.

Численность работающих на оплачиваемых работах всего 29,5%.

Зарботная плата осужденных увеличилась по сравнению с 2014 годом на 48,3 рубля и составила 220,7 рубля на один отработанный человеко-день.

С целью дополнительного трудоустройства осужденных, а также увеличения заработной платы осужденных увеличен объем выпуска и

выполнения норм выработки продукции. В течение года освоено производство новых видов изделий в металлообрабатывающей, деревообрабатывающей, швейной и других отраслях.

Число тех, кто после освобождения вновь возвращается в места лишения свободы, к сожалению, еще большое. По статистике каждый третий осужденный в России становится рецидивистом.

В 2015 году освобонилось из исправительных учреждений 6 388 человек, из них 577, или каждый десятый, нуждались в помощи в вопросах жизнеустройства.

В отделения социальной адаптации по области направлено всего 9 человек, из которых 2 – в Имангуловский дом-интернат для престарелых и инвалидов, 7 – в муниципальные центры социальной адаптации лиц без определенного места жительства «Феникс» и «Шанс». Остальные, а их более 500, должны были самостоятельно адаптироваться на свободе.

Как бывших заключенных встретили в семье, в обществе, смогли ли они обустроиться, найти работу в период массовых сокращений, закрытии производств – это вопросы, которые должны волновать власти.

По мере обращений к Уполномоченному тех, кто испытывал трудности с жильем, пропиской или работой после освобождения, оказывалось содействие в решении вопросов. Вместе с тем вышли на поверхность следующие проблемы: ни чиновники, ни работодатели не готовы распахивать двери заведений перед данной категорией граждан, ни сами граждане не обладают навыками приспособления к современной жизни, не имеют достаточного опыта, квалификации.

Уполномоченный в каждом своем ежегодном докладе поднимал вопросы об активизации деятельности по созданию в Оренбургской области условий для постпенитенциарной ресоциализации освободившихся из мест лишения свободы граждан.

В октябре 2014 года в г. Москве на IV Социальном Форуме России «Защита социальных прав граждан: партнерство власти и общества» участники экспертного сообщества различных регионов России обсудили ряд ключевых проблем, существенно влияющих на эффективность и качество предоставления необходимых социальных правовых гарантий для населения, в частности для лиц, освободившихся из мест лишения свободы.

Среди причин, негативно влияющих на положение, отмечено следующее: отсутствие комплексной поддержки, когда ни ресурсов человека (семьи), ни ресурсов органов и учреждений системы социальной защиты недостаточно для изменения жизненной ситуации;

недостаточная преемственность между пенитенциарной системой и органами социальной защиты, здравоохранения по обеспечению адаптации граждан, в первую очередь больных туберкулезом, что приводит к перерывам в их лечении и формированию устойчивых форм туберкулеза, формирующих серьезные риски для здоровья населения в целом.

Участники обсуждения отметили важность дальнейшего совершенствования мер по социальной адаптации и активной социализации

указанной категории населения, необходимости консолидации усилий широкого круга организаций гражданского общества, а также усиление их взаимодействия с органами государственной власти на федеральном и региональном уровнях для совершенствования существующей законодательной базы и разработки новых нормативных правовых актов, направленных на повышение эффективности обеспечения социальных прав граждан.

В целях устранения барьеров и повышения эффективности решения задач в сфере обеспечения социальных гарантий наиболее уязвимым категориям населения участники рекомендовали Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации разработку и принятие проекта федерального закона «О постпенитенциарном сопровождении осужденных, освобождающихся из мест лишения свободы» с учетом в том числе иных разрабатываемых законодательных актов (например, проекта федерального закона «О пробации»).

О системе пробации в России говорится давно, сотрудник аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации еще в 2013 году вошла в состав рабочей группы по обсуждению данного законопроекта. На сегодняшний день вопрос открыт, вопрос острый.

Вопросы условно-досрочного освобождения осужденных (УДО)

Право каждого осужденного просить о смягчении наказания является непосредственным выражением конституционных принципов уважения достоинства личности, гуманизма и справедливости.

Основные цели законодательных положений об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания заключаются в минимизации уголовно-правового принуждения, стимулировании осужденных к скорейшему исправлению и социально полезному посткриминальному поведению.

В аппарате Уполномоченного обозначенная тема – предмет отдельного анализа.

В качестве характерного примера можно привести обращение осужденного из ИК-5, который посчитал, что судом нарушено его законное право на условно-досрочное освобождение от дальнейшего отбывания наказания в местах лишения свободы.

Отбыв более 2/3 срока наказания, осужденный обратился в суд с соответствующим ходатайством. Из материалов личного дела осужденного следовало, что еще в следственном изоляторе во время предварительного расследования и судебного разбирательства по делу он допустил ряд незлостных нарушений, взыскания за которые были сняты и погашены сроком давности.

За добросовестное отношение к учебе и хорошее поведение осужденный имел множество поощрений. Обучаясь в профессиональном училище при колонии, получил профессию электрогазосварщика. Был трудоустроен, принимал меры к погашению иска. Более пяти лет назад переведен на облегченные условия содержания, затем по решению суда продолжил

отбывать наказание в колонии-поселении.

Администрация исправительного учреждения положительно характеризовала осужденного, который своим добросовестным отношением к труду, активным участием в общественной жизни отряда и колонии, примерным правопослушным поведением доказал, что твердо встал на путь исправления.

При разрешении вопроса об УДО суд не оценил произошедшие позитивные изменения в поведении осужденного, отказывая в удовлетворении ходатайства осужденного, принял во внимание отрицательную характеристику шестилетней давности и не принял то обстоятельство, что за последние 5 лет взысканий не имелось.

Вышеуказанный пример не всеобъемлющий, но в общем показательный. При отсутствии у судов в отдельных случаях индивидуального подхода и надлежащей оценки положительного поведения осужденного на протяжении длительного времени у заключенных будет отсутствовать стимул в исправлении – главной задаче уголовного преследования.

В 2013 году проведенное обобщение практики оренбургских судов по рассмотрению соответствующих ходатайств, а также вопросов изменения вида исправительного учреждения на более мягкий было направлено в Оренбургский областной суд для обсуждения и выработки единых подходов.

Проблема УДО характерна для не только для нашего региона.

С учетом повсеместной существенной разницы в подходах судей России к оценке данных, свидетельствующих о возможности освобождения осужденных, и сложившейся разнообразной практики Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации направил обращение к Председателю Верховного Суда Российской Федерации с предложением по совершенствованию правового регулирования вопросов УДО. Появилась надежда, что после обобщения правоприменительная практика по данному вопросу изменится и будут выработаны единые критерии принятия судами решений об условно-досрочном освобождении.

Разъяснения положений постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21.04.2009 № 8 в редакции постановления от 17.11.2015 № 51 должны нацелить суды на индивидуальный подход к применению УДО.

В целом общее количество осужденных, в отношении которых оренбургскими судами рассмотрен вопрос об их условно-досрочном освобождении в 2015 году, составило 1 516 человек. Освобождено 1 123 осужденных. Отказано судами в УДО 404 осужденным, в том числе при наличии положительной характеристики администрации ИУ – 45 осужденным.

Вопросы освобождения тяжелобольных осужденных

Вопрос соблюдения прав и законных интересов тяжелобольных осужденных, содержащихся в учреждениях УФСИН, является насущным и проблемным с позиции исполнения федерального законодательства и положений Минимальных стандартных правил обращения с заключенными.

В местах лишения свободы концентрируется социально дезадаптированная прослойка населения, представители которой чаще других имеют социально значимые заболевания. Особую тревогу вызывают случаи, когда осужденные умирают и смерть является очевидным следствием игнорирования тяжелого положения таких лиц и неоказания им квалифицированной медицинской помощи. Несмотря на поддерживающую терапию, имеющиеся заболевания из-за поздней диагностики переходят в тяжелые формы, не поддающиеся лечению и влекущие за собой летальный исход.

Из-за проблем диагностики человек становится инвалидом, поэтому нужно давать право врачам, нанятым родственниками осужденных, участвовать в их медицинском обследовании. Заключение, скончавшиеся от болезни в местах лишения свободы, могли быть освобождены по медицинским показателям, но не успели этой возможностью воспользоваться. Осужденных если и отпускают, то отпускают на свободу фактически в предсмертном состоянии.

За 11 месяцев 2015 года в суды поступило 69 ходатайств осужденных. До заседания суда не дожило 15 человек. Решение об освобождении принято в отношении 27, что составляет 50%, однако 4 осужденных умерло еще до вступления решения суда в силу, а из тех, кому отказано, – 27 человек, почти половина (12 человек) скончались в течение года.

Те, кому отказали, не оставили надежды и повторно обратились в суды с тем же ходатайством. Но статистика и здесь не радует: из 8 обратившихся освобождено только 2, и то один человек умер, не дождавшись пока решение вступило в законную силу.

Основанием для освобождения осужденных от наказания является наличие болезни, входящей в Перечень заболеваний, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 06.02.2004 № 54, если стационарное лечение не дало положительных результатов (постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21.04.2009 № 8).

Как показывает практика работы, давно назрел вопрос расширения данного перечня, потому что действующий уже не соответствует ни тяжести состояния пациентов, ни росту количества смертей, ни другим обстоятельствам развития болезней в условиях современности. Это поможет освобождать тяжелобольных граждан из исправительных учреждений, пока им еще можно помочь.

В статье 81 Уголовного кодекса Российской Федерации и статье 175 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации законодателем не заложено иных условий для освобождения больных, кроме наличия заболевания. Поэтому суды должны проверять объективность поставленного диагноза, исследовать вопрос о возможности излечения имеющегося заболевания в условиях исправительного учреждения, наличие и готовность родственников оказывать осужденному необходимые уход и помощь в случае освобождения.

Треть осужденных, имея решения врачебной комиссии о наличии заболевания, не освобождается. Сложилась такая практика судов при рассмотрении материалов данной категории, что понять причины отказов не всегда возможно. ФСИН России подготовило предложения по совершенствованию процедуры освобождения из исправительных учреждений и следственных изоляторов при наличии тяжелых заболеваний, препятствующих нахождению в местах лишения свободы или под стражей.

По мнению Уполномоченного, должно быть единство практики применения судами законодательства, регулирующего вопросы освобождения осужденных от отбывания наказания в связи с болезнью.

В целях повышения эффективности реализации постановления Правительства Российской Федерации от 06.02.2004 № 54 «О медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью» издан приказ УФСИН от 18.02.2013 № 100 «О совершенствовании работы по подготовке и направлению в суд материалов об освобождении осужденных от отбывания наказания в связи с болезнью и контролем за данным направлением деятельности», регламентирующий порядок и сроки проведения медицинского освидетельствования, подготовку медицинских документов и направление их в суд.

Актуальной продолжает оставаться проблема сокращения сроков рассмотрения судами материалов на осужденных данной категории, представленных администрацией исправительных учреждений и следственных изоляторов. Имели место отдельные факты отказов суда в освобождении из-за несвоевременного (неполного) представления всех сведений, свидетельствующих о том, что текущее заболевание действительно существенно препятствует дальнейшему отбыванию наказания.

Так, в 50% случаев в 2014 году и 40% в 2015 году сроки рассмотрения данных материалов в судах (особенно городов Новотроицка и Оренбурга) составляли 25–30 дней, в связи с чем до 20% осужденных в 2014 году и до 33% в 2015 году умерло до решения суда или его вступления в законную силу.

Руководство УФСИН, обобщив итоги работы судов по материалам данной категории за последние два года, направило председателю Оренбургского областного суда информационное письмо, в котором излагалась просьба принять меры к сокращению сроков рассмотрения судами области материалов об освобождении от наказания осужденных с тяжелыми заболеваниями.

Уполномоченный выражает надежду, что областным судом будет изучена практика оренбургских судов с рекомендациями о максимально возможном сокращении сроков рассмотрения материалов об освобождении осужденных в связи с тяжелой болезнью и незамедлительном направлении в исправительные учреждения решений, вступивших в законную силу.

Вопросы, требующие принятия мер

Проблемы, связанные с реализацией прав человека в учреждениях пенитенциарной системы, в том числе предложения по их разрешению, в

рамках взаимодействия федерального и региональных уполномоченных по правам человека с ФСИН России и ее территориальными подразделениями периодически обсуждались на заседаниях Координационного совета российских уполномоченных по правам человека.

В последний раз в июне 2015 года Директору Федеральной службы исполнения наказаний Г.А.Корниенко переданы вопросы, интересующие в том числе и Уполномоченного. Среди них (помимо описанной выше проблемы с переполненностью следственных изоляторов):

нарушения положений части 1 статьи 73 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в случаях, когда осужденные к лишению свободы отбывают наказание в исправительных учреждениях не в пределах территории субъекта Российской Федерации, в котором они проживали до осуждения. Тем самым не обеспечивается реализация права осужденных на общение с семьей, близкими. По мнению Уполномоченного, решающим аргументом при определении места отбытия наказания должен быть территориальный принцип. Осужденные оренбуржцы должны отбывать наказание преимущественно в исправительных учреждениях на территории Оренбургской области;

отсутствие налаженного, оперативного взаимодействия регионального УФСИН со службами ФМС России, в том числе и оренбургского Управления, что порождает факты освобождения из мест лишения свободы граждан Российской Федерации без паспортов, граждан без установления статуса, иностранных граждан и лиц без гражданства контроля с решениями Минюста о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, без документов, необходимых для пересечения границы Российской Федерации;

недостаточное количество рабочих мест в исправительных учреждениях УФСИН, что связано с малыми объемами государственных заказов. Для создания рабочих мест необходимо увеличение производственных площадей и объемов оборудования в исправительных учреждениях. Немаловажный вопрос – обеспечение достойной заработной платой трудоустроенных осужденных.

Тщательный анализ и обобщение деятельности уголовно-исполнительной системы по привлечению к труду осужденных к лишению свободы позволили выработать предложения по изменению действующего законодательства:

освободить учреждения УИС от уплаты налога на прибыль (сумма налога огромная и она могла бы быть израсходована на развитие учреждений);

расширить объекты для привлечения осужденных к труду;

пересмотреть основные положения устаревшей законодательной базы, регулирующей уголовно-исполнительные отношения;

создать единую нормативную базу, регламентирующую организацию и проведение социальной работы с лицами, освобождающимися и освободившимися из мест лишения свободы, определение полномочий каждого из взаимодействующих субъектов – органов государственной власти (закрепление нормы по квотированию рабочих мест и другие вопросы);

предусмотреть в исправительных учреждениях статьи расходов на приобретение почтовых конвертов для осужденных к лишению свободы, которые не трудоустроены и не имеют денежных средств на лицевом счете, так как они лишены возможности направлять предложения, заявления, ходатайства и жалобы (нарушения Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», части 1 статьи 15, части 1 статьи 91 УИК РФ);

принять дополнительные меры к улучшению социальных условий сотрудников системы УИС, достаточному финансированию для выполнения постановления Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2013 года № 369 «О предоставлении единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Российской Федерации».

По мнению Уполномоченного, разрешение вышеуказанных вопросов и проблем, несомненно, улучшило бы качество реализации прав граждан в учреждениях ФСИН России и, в частности, по Оренбургской области.

Правовое просвещение и взаимодействие со СМИ

Правовое просвещение и разъяснение гражданам их прав и обязанностей является одной из задач Уполномоченного, которая осуществляется разнообразными путями и способами. Одним из них является выпуск информационных материалов, статей, брошюр. Темы посвящены как общим понятиям права, так и конкретным проблемным вопросам, волнующим население.

В 2015 году библиотека Уполномоченного пополнилась такими справочниками, как «Ответы на вопросы оренбуржцев о плате за капитальный ремонт многоквартирных домов», «Вопросы-ответы на повседневные темы, волнующие оренбуржцев», «Справочное пособие для сирот, отбывающих наказание в местах лишения свободы, по вопросам реализации права на жилье».

Всего издано два десятка информационных брошюр по наиболее актуальной тематике: о порядке оформления прав на земельные участки; справочник военнослужащего по призыву; что необходимо знать при общении с судебными приставами; трудовые права и гарантии беременных женщин; порядок обжалования действий и решений должностных лиц правоохранительных органов, суда; справочник жильца многоквартирного дома и другое.

С целью совершенствования правопросветительской и правозащитной деятельности начата работа по проведению правового лектория на тему «Военная служба по призыву». Мероприятия прошли в городах Оренбурге, Орске, Новотроицке, Ясном, Бугуруслане, п. Тоцкое. Слушатели лектория – юноши призывного возраста и их родители.

В проведении лектория также приняли участие руководители горрайвоенкоматов, главы муниципальных образований, представители общественных организаций – родительского комитета и комитета солдатских

матерей. До призывников доводилась актуальная информация об основах прохождения военной службы, о правах и обязанностях призывников и военнослужащих, механизмах защиты прав.

Конституция Российской Федерации – основа всего текущего законодательства. В 2013 году Конституция Российской Федерации отмечала 20-летие. Под эгидой этого праздника был проведен ряд просветительских мероприятий, наиболее значимые из которых 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 приняли участие и выступили с докладами Уполномоченный и сотрудники аппарата, которые также вошли в состав экспертной комиссии по оценке научно-исследовательских работ студентов Оренбургского государственного университета, посвященных юбилею российской Конституции. Следует отметить, что студенты вуза показали высокий уровень подготовки и знаний при презентации своих выступлений.

С целью привлечения внимания молодежи и студентов юридических и государственно-управленческих специальностей к теме конституционных гарантий прав и свобод человека Уполномоченным проведено два научно-практических «круглых стола» на тему о роли государства и институтов гражданского общества по обеспечению защиты прав граждан в контексте Всеобщей декларации прав человека, приуроченных к Международному дню защиты прав человека.

Участие в конференциях, проводимых университетом, стало доброй традицией для Уполномоченного. Такие мероприятия проводятся ежегодно и позволяют донести прежде всего до студентов информацию по ключевым вопросам защиты и соблюдения прав человека и гражданина. Так, 17 декабря 2015 года выступление Уполномоченного было связано с современными проблемами охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина в России и, в частности, в Оренбургской области.

Все пять лет работы не оставлялся без внимания такой важный правопросветительский вопрос как **оказание бесплатной юридической помощи населению.**

Данной теме посвящено заседание Экспертного совета при Уполномоченном, в котором приняли участие представители аппарата Губернатора и Правительства Оренбургской области, министерства социального развития Оренбургской области, прокуратуры и адвокатуры области, Управления Министерства юстиции РФ по Оренбургской области, Государственного юридического бюро области. Обсуждался вступивший в силу в 2013 году областной закон «О бесплатной юридической помощи» и первые проблемы его реализации на территории области. По итогам заседания подготовлены предложения совершенствования механизма реализации гражданами своего права на бесплатную юридическую помощь. Многие предложения стали впоследствии положениями закона.

На сегодняшний день в Оренбургской области отдельные проблемы оказания бесплатной юридической помощи сохраняются. Несмотря на создание всех необходимых условий, адвокатура не проявила себя в качестве активного участника государственной системы бесплатной юридической помощи.

В целом сформирована необходимая нормативно-правовая база, ежегодно заключаются соглашения между Адвокатской палатой и областным министерством социального развития, а также предусмотрено выделение из областного бюджета денежных средств на оплату услуг адвокатов в размере, значительно превышающем аналогичные расходы других субъектов Российской Федерации, входящих в состав Приволжского округа.

Вместе с тем фактическое исполнение федерального и регионального законов о бесплатной юридической помощи в части оказания такой помощи адвокатами до настоящего времени в полной мере не осуществляется по причинам организационного характера, разрешение которых относится к компетенции руководства Адвокатской палаты и адвокатских образований.

Для адвокатуры, как наиболее независимой части юридического сообщества, данный вид деятельности должен быть интересен и как сфера применения знаний и умений адвокатов, и как дополнительный источник дохода, что немаловажно для адвокатов, ведущих практику в сельских районах области. Данный вопрос, в том числе и по инициативе Уполномоченного, регулярно поднимается на заседаниях координационного совета при Управлении Министерства юстиции РФ по Оренбургской области, в состав которого входит Уполномоченный.

Важную роль в пропаганде правовой и правозащитной культуры выполняет сайт Уполномоченного, где размещены ежегодные и специальные доклады, издания из библиотеки, актуальные новости.

В правовой просветительской деятельности Уполномоченного существенную помощь оказывают средства массовой информации. Тесное сотрудничество с представителями прессы позволяет расширить аудиторию общения и информированность населения об итогах его работы, а гражданам дает возможность сообщать о нарушениях их прав.

Взаимодействие со СМИ строилось на принципах регулярного обращения к читателям не только Уполномоченного, но и сотрудников его аппарата.

С июня 2015 года запущена новая рубрика в газете «Московский комсомолец в Оренбурге» – «право и справедливость», где Уполномоченный по правам человека, Уполномоченный по правам ребенка и Уполномоченный по защите прав предпринимателей в области рассказывают о своей работе, проводят правовой ликбез, печатают наиболее резонансные обращения граждан.

Ощутимую поддержку в просветительской работе оказывают теле-радиокомпании. На региональных телеканалах «Регион», «ТНТ», «ОРТ-Планета», «ГТРК Оренбург», «Вести 24», на радио «Маяк», через областные печатные издания «Оренбуржье», «Оренбургская неделя», «Южный Урал» и

«Гражданин Оренбуржья» граждане информировались о возможных способах защиты своих прав и свобод.

В районных газетах «Голос глубинки» (Новосергиевский район), «Сорочинская ярмарка» и «Сорочинский вестник», «Российская провинция» (г. Бузулук), «Гвардеец труда» (г. Новотроицк), «Орская хроника» (г. Орск), «Ясненский вестник» публиковались итоги личных приемов Уполномоченного в указанных территориях, а также интервью по наиболее актуальным вопросам.

Всего за 2015 год подготовлено около 50 публикаций и выступлений в средствах массовой информации.

Правовое просвещение и обращение к широким слоям населения через средства массовой информации является одним из важнейших, выражаясь более точно, стратегических направлений работы Уполномоченного. Основная задача состоит в утверждении человеческого достоинства и ценности личности у всех государственных служащих, представителей органов местного самоуправления, которые так или иначе связаны с процессом реализации гражданами своих прав.

Всем органам государственной власти и органам местного самоуправления в предыдущих докладах рекомендовалось уделять этому направлению больше внимания. Два года подряд Уполномоченным проводится мониторинг правопросветительской деятельности в муниципалитетах: каждое полугодие главы местных администраций информировали о мероприятиях, направленных на правовое просвещение населения. Данная рекомендация остается актуальной и сейчас.

Заключение

Основной целью создания института Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации является дополнение существующих средств защиты прав и свобод человека и гражданина. Эффективность его работы напрямую зависит от уровня взаимодействия с существующей системой реализации и защиты прав граждан. Практически весь объем компетенции регионального Уполномоченного обусловлен взаимодействием с государственными и муниципальными органами, должностными лицами, руководителями организаций.

Задача регионального правозащитника заключается не в подмене функций того или иного органа власти, а в усилении существующих гарантий. Уполномоченный не может предоставить квартиру или взыскать денежные средства, поскольку данная компетенция закреплена за соответствующими органами власти. Из ответственного органа запрашиваются объяснения, почему право не удалось реализовать и что этому мешает, затем предлагается механизм решения проблемы в форме заключения, а в ежегодном докладе – рекомендаций. Данная мера во многих случаях оказывается достаточной для исправления ситуации.

Почему же нарушаются права граждан? В каждом случае все индивидуально. Где-то случаются просчеты должностного лица по причине

загруженности, которая не позволила уделить достаточного внимания жалобе. Где-то причины носят системный характер: недостаток финансирования, недостаточный контроль, погоня за показателями и стремление не портить статистику. Велика еще склонность чиновников действовать по шаблону. Порой очень тяжело убедить отступить от привычных методов работы.

На момент своего принятия Закон Оренбургской области «Об Уполномоченном по правам человека в Оренбургской области», как и аналогичные законы в большинстве других субъектов Российской Федерации, содержал те же правовые возможности, которыми наделен федеральный Уполномоченный по правам человека, за исключением тех, которые нельзя было урегулировать региональным законодательством.

Законодательное регулирование статуса региональных омбудсманов на федеральном уровне на тот момент практически отсутствовало, что вносило некоторую неопределенность при решении задач, связанных с взаимодействием с органами государственной власти федерального уровня.

Не хватало в первую очередь права запрашивать и получать информацию, пояснения по определенной ситуации, по которой проводится проверка в связи с поступившей жалобой. Данный изъян в компетенции уполномоченных по правам человека регионального уровня, с одной стороны, усложнял задачу по защите прав человека в субъекте Российской Федерации, с другой стороны – стимулировал выработку наиболее эффективных практик взаимодействия.

В сегодняшний непростой момент, когда риск нарушения прав возрастает, в том числе и по объективным причинам, увеличивается значимость роли Уполномоченного в построении гармоничного диалога власти и человека. Поэтому не стало неожиданностью, что первыми законопроектами 2015 года, направленными Президентом Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, стали проекты о внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и в отдельные законодательные акты Российской Федерации, предусматривающие расширение полномочий региональных омбудсманов, закрепление их статуса на федеральном уровне и об уточнении порядка взаимодействия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с другими государственными органами и должностными лицами. Уже 6 апреля данные федеральные законы Президентом России были подписаны.

Федеральный закон от 06.04.2015 № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека», в частности, внес изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и определил основы статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

Статьей 16.1 указанного Федерального закона для региональных уполномоченных по правам человека установлено право при рассмотрении жалоб на решения или действия (бездействие) территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, а также организаций федерального подчинения, осуществлять следующие полномочия в отношении названных органов: беспрепятственно посещать указанные территориальные органы и организации; запрашивать и получать сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалоб; получать объяснения; проводить проверку их деятельности.

Выражаю уверенность в том, что новый уровень сотрудничества позволит более эффективно решать общую для всех нас задачу по обеспечению в полном объеме прав человека, гарантированных Конституцией Российской Федерации.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Представляя настоящий доклад, Уполномоченный помимо предложений, содержащихся в отдельных его разделах, считает также необходимым рекомендовать:

Правительству Оренбургской области:

приложить дополнительные усилия по выполнению плановых показателей программы переселения из аварийного жилья;

усилить контроль за реализацией органами местного самоуправления Закона 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» и принять меры по софинансированию формирования земельных участков;

активизировать деятельность по созданию в Оренбургской области условий для постпенитенциарной ресоциализации освободившихся из мест лишения свободы граждан.

Министерству природных ресурсов, экологии и имущественных отношений Оренбургской области:

довести до сведения всех руководителей муниципальных образований положений действующего законодательства о первоочередном порядке и основаниях предоставления земельных участков инвалидам и семьям с инвалидами;

повысить эффективность государственного управления охраной окружающей среды и природопользования (водные и земельные ресурсы, атмосферный воздух, утилизация бытовых отходов). Усилить контроль и ответственность за нарушение прав граждан на благоприятную окружающую среду.

Министерству социального развития Оренбургской области:

обеспечить неукоснительное соблюдение прав граждан, проживающих в стационарных учреждениях социального обслуживания области;

считать приоритетной задачу по оказанию инвалидам необходимой поддержки и содействия в более полной интеграции в общество;

в постоянном межведомственном взаимодействии, с участием органов исполнительной, муниципальной власти, организаций независимо от их организационно-правовых форм продолжить исполнять обязательства по созданию доступной среды для инвалидов.

Министерству здравоохранения Оренбургской области:

проводить контрольные проверки подведомственных учреждений, в которых установлен наиболее высокий процент текучести кадров, не дожидаясь обращения работников в надзорные органы;

разработать комплекс мер, направленных на развитие первичной медико-санитарной помощи, предусмотрев необходимое оснащение и укомплектование медицинских организаций;

развивать систему предоставления гражданам пожилого возраста и инвалидам медицинских услуг на дому.

Министерству труда и занятости населения Оренбургской области:

изучить и учитывать в дальнейшей работе сложившуюся в регионе судебную практику по признанию незаконными отказов территориальных Центров занятости в назначении дополнительных мер социальной поддержки в виде пособия в размере уровня средней заработной платы такой категории граждан, как «дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей»;

производить постановку на учет безработных граждан с назначением пособия в минимальном размере в случаях отсутствия справки о среднем заработке с последнего места работы.

Судам Оренбургской области:

привлекать Уполномоченного по правам человека для дачи заключения по делам о выселении жильцов, относящихся к уязвимым категориям граждан, из единственного жилья без предоставления другого жилого помещения.

**Управлению Федеральной службы судебных приставов
по Оренбургской области:**

обеспечить качественный и своевременный внутриведомственный контроль за своевременным и полным исполнением судебных решений.

**Управлению Министерства внутренних дел России
по Оренбургской области:**

продолжить создание приемлемых условий для граждан при помещении их в изоляторы временного содержания, камеры для арестованных в административном порядке;

при проведении проверок по заявлениям граждан о совершенных в отношении них противоправных действиях обеспечить реализацию их конституционных прав на защиту от посягательств.

**Следственному управлению Следственного комитета РФ по
Оренбургской области и Управлению Министерства внутренних дел
России по Оренбургской области:**

проанализировать причины волокиты при проведении доследственных проверок и предварительного расследования по уголовным делам, возбужденным по фактам нарушений в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Повысить эффективность проверок и расследования уголовных дел, чтобы виновные должностные лица не уходили от ответственности за допущенные нарушения;

активизировать оперативно-разыскные мероприятия по выявлению и пресечению преступлений, связанных с неправомерным использованием финансовых ресурсов в системе жилищно-коммунального хозяйства.

Управлению Роспотребнадзора по Оренбургской области:

создать доступный банк образцов исковых заявлений и судебных решений по потребительским спорам;

активизировать разъяснительную работу среди населения, в том числе с широким использованием средств массовой информации, о возможных последствиях заключения кредитных договоров и необходимых мерах при возникновении у граждан финансовых трудностей.

**Главам городских округов и муниципальных районов
Оренбургской области:**

активизировать работу по исполнению судебных решений о предоставлении жилья гражданам;

проанализировать сформированные списки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подлежащих обеспечению жилыми помещениями по договору найма специализированного жилищного фонда, в части соответствия очередности датам постановки на жилищный учет и, при необходимости принять меры по приведению очередности в соответствие с требованиями статьи 7 Закона Оренбургской области от 18.03.2013 № 1420/408-V-ОЗ «Об обеспечении жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Оренбургской области»;

проводить разъяснительную работу среди населения о порядке оформления паевых земель, передачи ее в аренду и иных вопросах, связанных с пользованием, владением и распоряжением принадлежащих паев, а также доводить информацию о последствиях неуплаты земельного налога;

использовать в полном объеме предоставленные полномочиями по изъятию невостребованных земельных участков и включению их в фонд перераспределения.