

**Уполномоченный по правам человека  
В Оренбургской области**

## **ЕЖЕГОДНЫЙ ДОКЛАД**

**«О соблюдении прав человека в Оренбургской области и деятельности Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области 2016 году»**

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Введение</b>	<b>2</b>
<b>Статистика и характеристика обращений к Уполномоченному</b>	<b>3</b>
<b>Реализация конституционных прав и свобод граждан</b>	
<b>Жилищные права</b>	<b>8</b>
<i>Обеспеченность отдельных категорий граждан жильем</i>	<b>9</b>
<i>Капитальный ремонт многоквартирных домов</i>	<b>12</b>
<i>Качество жилищно-коммунальных услуг</i>	<b>14</b>
<i>Выселение из занимаемого жилого помещения, нарушение права собственности на жилье</i>	<b>15</b>
<i>Нарушения прав участников долевого строительства</i>	<b>17</b>
<b>Право на социальное обеспечение</b>	
<i>Вопросы пенсионного обеспечения</i>	<b>20</b>
<i>Меры социальной поддержки и социальное обслуживание населения</i>	<b>21</b>
<i>Государственная поддержка инвалидов и ветеранов</i>	<b>25</b>
<b>Право на охрану здоровья и медицинскую помощь</b>	<b>31</b>
<b>Трудовые права</b>	<b>40</b>
<b>Право на благоприятную окружающую среду</b>	<b>46</b>
<b>Миграционные правоотношения</b>	<b>51</b>
<b>Государственная защита прав и свобод человека</b>	
<b>Право на защиту от преступных посягательств</b>	<b>55</b>
<b>Право на судебную защиту</b>	<b>62</b>
<b>Исполнение судебных решений</b>	<b>65</b>
<b>Соблюдение прав в учреждениях органов внутренних дел</b>	<b>70</b>
<b>Соблюдение прав в учреждениях уголовно-исполнительной системы</b>	<b>74</b>
<b>Правовое просвещение населения, юридическая помощь</b>	<b>80</b>
<b>Заключение</b>	<b>83</b>

## ВВЕДЕНИЕ

Институт Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области учрежден в ноябре 2010 года Законодательным Собранием Оренбургской области путем принятия Закона Оренбургской области от 18.11.2010 № 3997/924-IV-ОЗ. Первое назначение кандидатуры Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области Анатолия Михайловича Чадова состоялось 15 июня 2011 года, а 20 июня 2016 года областной парламент утвердил А.М.Чадова в качестве Уполномоченного по правам человека на второй срок полномочий.

За прошедший период можно с уверенностью сказать, что институт Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области (далее – Уполномоченный) завершил свое становление на территории Оренбуржья.

За первый пятилетний срок работы накоплен колоссальный правозащитный опыт, получен большой объем информации о соблюдении прав граждан в регионе в различных областях правоотношений, что позволяет работать с максимальной отдачей.

Ежегодный доклад Уполномоченного «О соблюдении прав и свобод человека на территории Оренбургской области в 2016 году» подготовлен в соответствии со статьей 12 Закона Оренбургской области «Об Уполномоченном по правам человека в Оренбургской области».

Любой гражданин, который считает свои права, свободы или законные интересы нарушенными органами государственной власти и иными государственными органами Оренбургской области, органами местного самоуправления, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, их должностными лицами, государственными гражданскими и муниципальными служащими, организациями, может обратиться к Уполномоченному за помощью.

Процедура обращения к Уполномоченному проста и не включает в себя каких-либо формальностей во избежание задержек, трудностей и расходов для заявителей. Обращения граждан принимались в ходе личного приема, по почте, через сеть «Интернет», по телефону и факсу.

В отдельных случаях жалобы граждан отклонялись, если в результате проверок и анализа представленных документов не было установлено нарушение прав и свобод. Самой частой причиной такого отказа являлась жалоба на физическое лицо, например на соседа, или просьба выступить в суде в споре между физическими лицами на стороне заявителя. В такие споры Уполномоченный вмешиваться не вправе, и, если не установлено нарушений процессуальных прав заявителя и обращение не содержит просьбу о разъяснении законодательства, Уполномоченный отказывал в рассмотрении такой жалобы с разъяснением причин.

Основной задачей Уполномоченного является установление фактов нарушения прав жителей области, предание этих фактов гласности с целью привлечения внимания к ним соответствующих должностных лиц и в конечном итоге восстановление нарушенных прав.

Целью настоящего доклада является информирование органов власти и общественности о ситуации с соблюдением прав и свобод граждан на территории Оренбургской области в 2016 году и привлечение внимания к имеющимся проблемам, инициированию конкретных действий по защите и восстановлению прав человека.

Доклад составлен на основе изучения и анализа информации о состоянии прав и свобод человека и гражданина в Оренбургской области посредством обобщения итогов рассмотрения письменных и устных обращений граждан к Уполномоченному, сведений, полученных в результате проверок, инициированных по фактам, изложенным в жалобах, а также сведений, полученных в ходе выездных приемов граждан и посещений органов государственной власти Оренбургской области, органов местного самоуправления, учреждений и организаций, мест лишения свободы, общественных объединений, воинских частей на территории Оренбуржья.

При подготовке доклада использованы статистические данные органов исполнительной власти, различных ведомств федерального и регионального уровня, аналитические записки, сообщения средств массовой информации, материалы рабочих совещаний, проведенных Уполномоченным или с его участием.

Уполномоченный выражает признательность всем, кто направил в его адрес информацию и способствовал полноте и объективности настоящего доклада.

Доклад направляется в Законодательное Собрание Оренбургской области, Губернатору Оренбургской области, прокурору Оренбургской области, председателю Оренбургского областного суда, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации и подлежит обязательному официальному опубликованию в газете «Оренбуржье» и размещению на официальном сайте Законодательного Собрания Оренбургской области.

### **Статистика и характеристика обращений к Уполномоченному**

В 2016 году к Уполномоченному поступило 2 253 обращения, что превышает показатель предыдущего года на 9%. Обращения граждан поступили по различным информационным каналам: обычной и электронной почте; через официальный сайт; непосредственной доставкой заявителями; на личных приемах, в том числе во время посещения мест отбывания наказания и содержания под стражей; через общественные приемные в муниципальных образованиях. Всего по области созданы 21 общественная приемная, в течение отчетного года приемные образованы в следующих муниципалитетах: Гайский и Медногорский городские округа, Беляевский, Сакмарский, Саракташский, Тюльганский, Октябрьский и Шарлыкский районы.

С учетом коллективных обращений за отчетный год к Уполномоченному обратились 3 036 человек.

**Таблица 1. Динамика обращений**

Показатели	Количество обращений						Итого
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Всего обращений:	832	2 166	1 930	2 027	2 071	<b>2 253</b>	11 279
на личном приеме Уполномоченного	86	193	158	400	427	<b>400</b>	1 664
письменные	307	679	673	627	522	<b>550</b>	3 358
устные	409	649	431	403	495	<b>611</b>	2 998
через общественные приемные	30	645	668	597	627	<b>692</b>	3 259

Наибольшую эффективность и в части актуальности получаемой информации, возможности оперативного вмешательства и принятия мер показала такая форма работы с населением, как личные и совместные с руководителями федеральных структур приемы. План работы аппарата Уполномоченного на 2017 год сохраняет приоритетность такой формы работы.

В течение года Уполномоченный провел 59 личных приемов граждан, в том числе 35 – в своем аппарате и 24 – с охватом большей части территории области, включая 6 совместных приемов с прокурором Оренбургской области, начальником УМВД России по Оренбургской области, руководителем УФССП России по Оренбургской области – главным судебным приставом. Всего Уполномоченным принято 400 устных и письменных обращений.

Специалистами аппарата Уполномоченного принято на личном приеме 611 устных обращений.

**Таблица 2. Личные приемы граждан, проведенные Уполномоченным**

Вид приема	Кол-во граждан	Дата и место проведения приема
<b>Личные приемы Уполномоченного</b>		
Личные приемы Уполномоченного	123	35 личных приемов в аппарате (г. Оренбург, ул. 60 лет Октября, 21, понедельник: с 14.00 до 17.00).
<b>Совместные тематические приемы Уполномоченного</b>		
Совместные приемы Уполномоченного	74	12 апреля – в Саракташском районе, с руководителем УФССП в Оренбургской области А.В.Очкаловым по исполнению судебных решений; 19 мая – в Шарлыкском районе, с руководителем УФССП в Оренбургской области А.В. Очкаловым по исполнению судебных решений; 10 июня – прием граждан в приемной Президента Российской Федерации;

		<p>29 сентября – в г. Оренбурге, с руководителем УФССП в Оренбургской области А.В. Очкаловым по исполнению судебных решений;</p> <p>16 ноября – в г. Орске, с прокурором Оренбургской области;</p> <p>23 ноября – в г. Бузулуке, с прокурором области, начальником УМВД России по Оренбургской области</p>
<b>Выездные приемы Уполномоченного</b>		
	203	<p>23 марта – Беляевский район;</p> <p>24 марта – Александровский район;</p> <p>28 апреля – Илекский район;</p> <p>18 мая – Акбулакский район;</p> <p>25 мая – посещение ЦВСИГ (пос. Алабайтал, Беляевский район);</p> <p>1 июня – посещение ИВС Бугурусланский;</p> <p>1 июня – Матвеевский район;</p> <p>2 июня – г. Абдулино;</p> <p>28 июня – посещение ИВС Новотроицкий;</p> <p>7 июля – Тюльганский район;</p> <p>7 июля – посещение ИВС Октябрьский;</p> <p>10 августа – г. Медногорск, Гайский округ</p> <p>15 ноября – посещение колонии-поселения № 15 (Кувандыкский район) и № 11 (ст. Губерля), ИК-3 и ИК-5 (г. Новотроицк);</p> <p>16 ноября – посещение СИЗО-2 (г. Орск);</p> <p>23 ноября – посещение ИК-2 (г. Бузулук)</p>
<b>Итого: Уполномоченным проведено 59 приемов, принято 400 жалоб</b>		

По каждому обращению Уполномоченным проведена соответствующая работа: даны разъяснения законодательства, оказана адресная юридическая помощь, направлены запросы о даче разъяснений в исполнительные органы государственной власти, правоохранительные органы, органы местного самоуправления и ведомства, вынесены заключения.

Гражданам оказывалась помощь в составлении проектов процессуальных документов для ведения дел в судах. Представителями Уполномоченного принималось непосредственное участие в рассмотрении гражданских дел в судах с положительными результатами.

Среди обратившихся **граждан** по-прежнему большинство составили наименее защищенные категории населения: пенсионеры, ветераны и инвалиды.

По **территории** жалобы распределяются под влиянием территориальной доступности к Уполномоченному: больше всего обращений поступает из областного центра, наиболее населенных городов области, а также из тех территорий, в которых работают общественные приемные Уполномоченного: Орск,

Оренбург, Бузулук, Абдулино, Новотроицк, Бугуруслан, и менее всего из отдаленных, малонаселенных районов: Александровский, Домбаровский, Кваркенский, Красногвардейский и Курманаевский.

**Таблица 3. Территориальное распределение поступивших обращений**

Место проживания или пребывания	количество	%
Оренбург	913	40,5
Городские округа, кроме областного центра	852	37,8
Муниципальные районы	380	16,9
Места принудительного содержания	102	4,5
Другие субъекты Российской Федерации	6	0,3

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

40% обращений – связаны с претензиями к федеральным органам;

в 21% случаев – жаловались на органы местного самоуправления;

14% от поступивших обращений – жалобы на работу органов государственной власти Оренбургской области.

Остальные граждане жаловались на юридических или физических лиц – 2,8% либо нуждались в юридической консультации – 12,2%.

**Таблица 4. Органы, на которые жаловались заявители**

Виды органов	%
Федеральные	40
Региональные	14
Муниципальные	21
Организации всех форм собственности, физические лица	13
Обращение за консультацией	12

Основные приоритеты в тематике обращений сохранились:

жилищные права – 20,6% (в 2015 – 18,4%);

право на труд – 8,6% (в 2015 – 7,6%);

социальные права – 8,7% (8,8%);

по вопросам гражданства и миграции – 3,8% (в 2015 – 3,8%).

Значительный рост количества жалоб и в абсолютном, и в относительном значении наблюдался в сфере исполнения судебных решений: в 2015 году поступило 54 обращения, что составляло 2,6% от общего числа, а в 2016 году – 105 обращений (4,7%), т.е. почти вдвое больше. Данный рост получен в результате проведения трех личных приемов совместно с руководителем службы судебных приставов.

**Таблица 5. Распределение тематики обращений**

<b>Нарушенное право</b>	<b>2016</b>	<b>%</b>
Права в уголовном судопроизводстве	<b>225</b>	10,0
Право на справедливое судебное разбирательство по уголовным делам	<b>119</b>	5,3
Соблюдение прав при исполнении уголовных наказаний	<b>49</b>	2,2
Право на справедливое судебное разбирательство по гражданским и административным делам	<b>80</b>	3,6
Право на исполнение судебных решений	<b>105</b>	4,7
Приобретение гражданства, миграционные отношения, паспортизация	<b>86</b>	3,8
Право социального обеспечения (гарантии и компенсации, пособия, льготы, социальное обслуживание)	<b>197</b>	8,7
Право на жилище и ЖКУ (предоставление жилья, отказ в постановке на учет, переселение из ветхого и аварийного жилья, эксплуатация ЖКХ, оплата коммунальных услуг)	<b>463</b>	20,6
Право на охрану здоровья (медицинская помощь, медицинская экспертиза, медицинские учреждения)	<b>120</b>	5,3
Право на труд (трудовые споры, оплата труда, трудовой договор, трудоустройство и занятость населения, трудовой стаж)	<b>194</b>	8,6
Право землепользования (право частной собственности на землю, предоставление земельных участков, землеустройство, установление границ, сервитуты)	<b>69</b>	3,1
Право на благоприятную окружающую среду	<b>18</b>	0,8
Другие права	<b>254</b>	11,3
Обращение за консультацией	<b>274</b>	12,2
<b>ИТОГО</b>	<b>2 253</b>	

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

В практике оценки результатов эффективности рассмотрения обращений закрепился в качестве основного критерия процент удовлетворенных жалоб. Для того чтобы данный показатель более полно отражал состояние дел, необходимо четко определить признаки, по которым можно было бы отнести рассмотренное обращение к удовлетворенному.

Процент удовлетворенных жалоб, подсчитываемый от общего количества поступивших обращений, не отображает решенные проблемы прошлых лет (в рамках осуществления дополнительного контроля), не учитывает процент обращений, из которых следовало, что права человека не нарушены тем или иным чиновником, но заявитель получил юридическую помощь.

Не отражает этот показатель и обращений, вызванных тем, что заявитель оказался в сложной для него ситуации в силу неосведомленности о своих правах и возможностях, допущенных им самим ошибок и также получил юридическую помощь в аппарате Уполномоченного.

Помощь в той или иной мере оказывается каждому обратившемуся даже в

тех случаях, когда жалоба не соответствует признакам, перечисленным в областном Законе «Об Уполномоченном по правам человека в Оренбургской области».

В настоящем докладе в качестве удовлетворенных жалоб учтены только те обращения, по результатам рассмотрения которых нарушенные права были восстановлены, имеющиеся препятствия устранены.

По 54% обращений от заявителей, не исчерпавших правовых средств защиты, предоставлена юридическая помощь о формах, методах и возможных вариантах действий по реализации своего права.

31% обращений направлены Уполномоченным для разрешения в различные инстанции по подведомственности, по большинству перенаправленных обращений изложена правовая позиция Уполномоченного и отслежен результат его рассмотрения.

Добиться восстановления нарушенного права заявителя удалось по 13% жалоб.

Обоснованный отказ в рассмотрении вынесен по 2,5% обращений.

Сохранение положительной динамики роста количества обращений к Уполномоченному, с одной стороны, свидетельствует о востребованности данного института внесудебной защиты прав и расширении осведомленности оренбуржцев о его возможностях. С другой стороны, одной из причин роста может являться отсутствие существенных сдвигов по соблюдению прав человека в работе органов власти и местного самоуправления.

Таковы общие оценки показателей обращений и жалоб граждан, направленных жителями Оренбургской области в адрес Уполномоченного в 2016 году. Далее в докладе будут более подробно представлены наиболее актуальные сферы, в которых в отчетный период наблюдалось наибольшее количество обращений граждан.

## **РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН**

### **Жилищные права**

Жилище является одним из базовых элементов комплексного права на достойную жизнь, поэтому жилищный вопрос требует максимального внимания со стороны органов государственной и муниципальной власти. Создание условий для реализации гражданами своих жилищных прав включает в себя регулирование множества направлений деятельности: строительство, предоставление коммунальных услуг, социальная помощь и другие.

В той или иной степени жилищный вопрос – наиболее значимая проблема для каждого человека и в особенности для уязвимых категорий граждан, которые нуждаются в защите со стороны государства. Значимость проблемы ежегодно подтверждается количеством поступающих к Уполномоченному обращений по жилищной тематике, занимающих в статистике неизменное первое место. За 2016 год поступило 463 обращения на жилищную тему, что составляет 20,6% от общего количества.

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;

качество жилищно-коммунальных услуг;

нарушение прав пользования жилыми помещениями, выселение без предоставления другого жилого помещения.

**Обеспеченность отдельных категорий граждан жильем** – наиболее сложный вопрос, решение которого зависит от финансовых возможностей государства. Сегодня основным принципом обеспечения жильем граждан является его строительство и приобретение за счет собственных средств, при этом сохраняется возможность предоставления жилья в льготном порядке наименее социально защищенным категориям граждан, которые самостоятельно реализовать право на жилище не могут. Вместе с тем именно от граждан, имеющих право на льготное обеспечение жильем, и поступает более половины жалоб жилищной тематики.

Планомерно обеспечиваются нуждающиеся в жилье ветераны войны, дети-сироты, многодетные семьи. По информации министерства социального развития в 2016 году обеспечено жильем 897 человек на общую сумму 1,0 млрд. рублей, из них ветераны войны – 151 человек, дети-сироты – 461, многодетные семьи – 33.

Количество детей-сирот, имеющих право на обеспечение жильем, в 2016 году составляло 3 311 человек. Обеспечено жильем за год чуть более запланированного количества. Процент освоения бюджетных средств, выделенных на жилищную поддержку детей-сирот, составил 95,4, то есть почти все муниципалитеты освоили средства полностью. Если вспомнить ситуацию, отраженную в предыдущих ежегодных докладах, то одной из основных проблем в обеспечении детей-сирот жильем как раз и был низкий процент освоения бюджетных средств. Сегодня мы можем видеть, что эта проблема решаема.

В предыдущем ежегодном докладе главам городских округов и муниципальных районов области рекомендовалось 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 постановления 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».

По состоянию на 01.09.2016 38 муниципалитетов из 42 сообщили о выполнении данной рекомендации. Проигнорировали Сорочинский городской округ, а также Красногвардейский, Новоорский и Пономаревский районы.

Сохраняется и такая проблема, как неисполнение судебных решений о предоставлении жилья. Особенно она проявила себя в части предоставления жилья детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей.

По информации Управления Федеральной службы судебных приставов по Оренбургской области масштаб проблемы неисполнения судебных решений

данной категории уменьшается. В 2016 году на исполнении в Управлении ФССП находилось 580 исполнительных производств, из которых окончено и прекращено 316, что составило более 50%. В 2015 году их было 645, процент оконченных и прекращенных составил всего 42.

Должниками по исполнительным производствам рассматриваемой категории являются муниципальные образования Оренбургской области. Одной из значимых причин длительного неисполнения судебных решений по предоставлению жилья детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, является определенный порядок приобретения и предоставления жилых помещений.

Согласно статье 5 вышеуказанного регионального Закона обязанность предоставления жилья (заключение договоров найма специализированных жилых помещений с последующим заключением договоров социального найма) возлагается на органы местного самоуправления Оренбургской области. Процедура приобретения жилых помещений для лиц, нуждающихся в жилом помещении, определена Федеральным законом от 21.05.2005 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд», в котором определены сроки размещения заказов, проведения открытых аукционов по приобретению жилых помещений для последующего предоставления нуждающимся лицам.

В основном заключаются муниципальные контракты на долевое строительство в многоквартирных домах, так как на рынке жилых помещений, соответствующих социальным и техническим нормам, недостаточно. Зачастую установленные сроки сдачи домов в эксплуатацию нарушаются. Администрации муниципальных образований в связи с участием в долевом строительстве многоквартирных домов обращаются за отсрочкой исполнения требований исполнительных документов в районные суды.

**Таким образом, актуальной проблемой при исполнении решений судов данной категории является отсутствие соответствующего жилого фонда в распоряжении должника, громоздкая процедура торгов и длительные сроки строительства жилья.**

В настоящее время все ветераны Великой Отечественной войны и приравненные к ним категории граждан, вставшие на учет в качестве нуждающихся в обеспечении жилым помещением до 1 марта 2005 года, обеспечены жилыми помещениями. Работа по обеспечению жильем ветеранов, вставших на жилищный учет позднее указанной даты, ведется. По состоянию на 1 января 2017 года на жилищном учете состоят 85 ветеранов ВОВ (1 инвалид и 84 члена семей погибших (умерших) участников и инвалидов). До конца года запланировано обеспечить жилыми помещениями всех нуждающихся.

**Однако если жилищные проблемы перечисленных категорий граждан более или менее решаются, то по остальным нуждающимся ситуация гораздо сложнее. За весь период деятельности Уполномоченного в блоке жилищных проблем красной строкой проходят жалобы от такой категории, как инвалиды и семьи с детьми-инвалидами.**

Право инвалида на получение жилья является одной из гарантий их соци-

альной поддержки.

Жильем обеспечиваются пока только инвалиды, страдающие хроническим заболеванием, включенным в специальный, утвержденный Правительством Российской Федерации перечень.

**Практически стоит на месте очередь из малоимущих. Буксует обеспечение жильем граждан, расселяемых из аварийного жилья.**

При этом, как в прошлом и с сиротами, нельзя сказать, что деньги на эти цели в бюджете не выделяются. Деньги выделяются и из федерального, и из регионального бюджетов, но они не полностью осваиваются. И снова среди причин такой ситуации называется позднее заключение муниципальных контрактов.

**В прошлогоднем докладе рекомендовалась необходимость применения мер, аналогичных с обеспечением жильем детей-сирот. Уполномоченный еще раз обращает внимание глав муниципальных районов и городских округов на указанную проблему, требующую вложения больших усилий.**

Остается актуальной и проблема предоставления льготникам жилья, не отвечающего требованиям законодательства. Подобные жалобы все еще поступают в адрес Уполномоченного. Примером может послужить жалоба инвалида М. из г. Орска, которому в конце 2015 года по договору социального найма жилого помещения была предоставлена однокомнатная квартира, не отвечающая санитарным и техническим требованиям.

Уполномоченным направлено письмо главе г. Орска о проведении комиссионного обследования жилого помещения, по результатам которого отдельные факты подтвердились, управляющей компании дано поручение о выполнении ремонтных работ в квартире заявителя.

Нарушения прав граждан, связанные с жилищными учетами, продолжают оставаться распространенной причиной, порождающей обращения к Уполномоченному.

**В первую очередь обеспокоенность вызвана тем, что при принятии решения об отказе гражданину в признании его права на государственную жилищную поддержку, об отказе в постановке на жилищный учет или исключении его из жилищной очереди орган власти трактует законодательство не в пользу гражданина. Продолжается практика обоснования своих решений различными разъяснениями.**

По большинству ситуаций, связанных с нарушениями прав граждан в сфере жилищного учета, положительно они разрешались только после обращения в суд. Отдельным заявителям оказывалась помощь по судебному обжалованию решений органов местного самоуправления. Представитель Уполномоченного принимал участие в судебных процессах, готовились проекты процессуальных документов, давались письменные консультации.

Отдельные случаи, ставшие поводом для обращения к Уполномоченному, удавалось сдвинуть с мертвой точки и без обращения в суд. Примером может послужить обращение гражданина М., попавшего в патовую ситуацию. Он временно проживал в другом муниципалитете. В постановке на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении по месту временного проживания было от-

казано, но одновременно было рекомендовано обратиться в органы местного самоуправления муниципалитета по месту постоянной регистрации, что нуждающийся и сделал. Однако и там ему отказали. Причиной отказа стал факт непроживания на территории сельсовета. Юридическим основанием отказа стал пункт 7 положения «Об учете граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий и предоставления жилых помещений в муниципальном образовании Пречистинский сельсовет Оренбургского района».

Проверкой по жалобе установлено, что решение об отказе в постановке на жилищный учет принято с нарушениями областного и федерального законодательства. Перечень оснований для отказа в принятии на учет исчерпывающий, и он не содержит такого основания, которое закреплено в пункте 7 указанного положения.

На данном основании в адрес главы администрации МО Пречистинский сельсовет Уполномоченным направлено заключение, в котором рекомендовалось привести в соответствии с действующим законодательством положение о жилищном учете и поставить на учет заявителя. От главы поселения поступил ответ с обещаниями о приведении муниципального акта в соответствие с жилищным законодательством и о направлении в адрес заявителя письма с перечнем документов, предоставив которые он будет поставлен на учет как нуждающийся в получении жилого помещения. Ситуация остается на контроле Уполномоченного.

**Обеспечение жильем льготных категорий граждан – это масштабная задача, которая может быть решена только при помощи значительных временных и финансовых затрат. Однако нехватка ресурсов не должна служить оправданием. Накопленный положительный опыт по предоставлению жилья отдельным категориям необходимо приумножить и распространять на все остальные направления решения данной проблемы.**

В сложившейся непростой финансовой ситуации повышение эффективности прилагаемых усилий является приоритетной и, как показывает опыт, вполне достижимой целью.

#### ***Капитальный ремонт многоквартирных домов***

Мероприятия по капитальному ремонту многоквартирных домов в области в 2016 году проводились в рамках краткосрочного плана реализации региональной программы «Проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Оренбургской области, в 2014–2043 годах» на 2014–2016 годы, утвержденного постановлением Правительства Оренбургской области от 20.06.2014 № 404-п.

Приложением 4 к данному плану утверждены виды капитального ремонта, проводимого без финансовой поддержки Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства – за счет средств жильцов, собранных на капитальный ремонт. Почти половину из всех видов работ составляет ремонт крыш многоквартирных домов.

Именно тема ремонта крыш и стала тем скомканным первым блином, который запомнился оренбуржцам в 2016 году.

Осень 2016 года выдалась дождливой. Не всем жителям многоквартирных

домов посчастливилось наблюдать дождь за окном, находясь в теплом, сухом помещении, поскольку для капитального ремонта кровли некоторых домов было выбрано именно это неподходящее время. В результате пострадали квартиры как жителей областного центра, о чем многократно писали СМИ, так и жителей других населенных пунктов Оренбуржья.

В адрес Уполномоченного поступила жалоба жительницы пос. Тюльган Л. по вопросу причинения ущерба при проведении капитального ремонта кровли многоквартирного дома. Уполномоченный обратился в адрес генерального директора фонда МЖКХ Оренбургской области с рекомендациями, направленными на проверку фактов, изложенных в жалобе, и устранение нарушений жилищных прав заявительницы.

Из поступившего ответа руководителя фонда следовало, что в соответствии с условиями договора сохранность общего имущества многоквартирного дома и имущества собственников в период выполнения работ обеспечивает подрядная организация, которая и устраняет ущерб за свой счет в случае его причинения. По обращению собственников подрядная организация осуществила поквартирный обход, составила акты причиненного ущерба. Подписание акта выполненных работ, оплата выполненных работ производится фондом только при наличии доказательств отсутствия претензий со стороны собственников. По информации начальника отдела контроля по западному Оренбуржью фонда МЖКХ работы по дому заявительницы выполнены, ущерб собственнику возмещен, претензий со стороны заявительницы не имеется.

**Что можно рекомендовать в ситуации, понятной даже неспециалисту в области строительства: для ремонта кровли нужно выбирать устойчивую погоду без осадков. Можно также вспомнить прописную истину о том, что ущерб выгоднее предотвратить, чем возмещать.**

Контроль за деятельностью регионального оператора, обеспечивающего организацию и проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории Оренбургской области, осуществляет Государственная жилищная инспекция по Оренбургской области.

За 12 месяцев 2016 года инспекцией проведены 18 внеплановых документальных проверок некоммерческой организации «Фонд модернизации жилищно-коммунального хозяйства Оренбургской области», по результатам которых в связи с выявленными фактами неисполнения требований в отношении фонда составлено 2 протокола по делам об административных правонарушениях.

По результатам проверок в отношении регионального оператора выявлены нарушения сроков выполнения работ по капитальному ремонту многоквартирных домов в городах Оренбурге и Кувандыке, селе Октябрьском.

По результатам проверки в отношении регионального оператора выявлено нарушение срока вступления в силу решения об изменении способа формирования фонда капитального ремонта.

На 31 декабря 2016 года собственники помещений 824 многоквартирных домов области приняли и реализовали решения о формировании фонда капитального ремонта на специальных счетах. Из них собственники 370 домов формируют фонд капитального ремонта на специальных счетах, владельцем кото-

рых является региональный оператор, собственники 124 многоквартирных домов – на специальных счетах, владельцами которых определены ТСЖ и ЖСК, и 330 – на специальных счетах, владельцами которых являются управляющие организации.

Собственники помещений 9 074 многоквартирных домов формируют фонд капитального ремонта на счете регионального оператора.

За 2016 год по результатам проведения капитального ремонта фондом модернизации ЖКХ по Оренбургской области предъявлено к приемке 149 домов, из них инспекцией принято 104.

### ***Качество жилищно-коммунальных услуг (ЖКХ)***

Претензии получателей жилищно-коммунальных услуг к качеству этих услуг составляют почти 40% от всех жилищных жалоб, поступающих в адрес Уполномоченного.

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», посвященных данной тематике;

обсуждение проблем на заседаниях Экспертного совета при Уполномоченном;

консультирование граждан, подготовка разъяснений законодательства, издание брошюр.

**Анализ информации контролирующих органов подтверждает выводы о неблагоприятном состоянии сферы предоставления жилищно-коммунальных услуг.**

По информации прокуратуры Оренбургской области продолжается рост количества уголовных дел в данной сфере. В истекшем году правоохранительными органами возбуждено 33 уголовных дела, что на 37,5% выше количества дел за 2015 год. Напомним, что рост количества уголовных дел в 2015 году в сравнении с 2014-м составил 33%.

Ущерб от преступлений в сфере ЖКХ составил 9 436 тыс. рублей.

Всего в сфере ЖКХ выявлено около 6 тысяч правонарушений, к административной и дисциплинарной ответственности привлечено 800 лиц.

Контроль за соблюдением прав граждан в сфере ЖКХ является одним из приоритетных направлений в деятельности государственных и муниципальных органов, направленной на повышение качества предоставляемых услуг. В данной связи особое значение имеет роль органов муниципального контроля и жилищного надзора за деятельностью управляющих организаций при управлении многоквартирными домами.

**Многие претензии граждан могли бы и не возникнуть при должном выполнении ответственными лицами своих обязанностей, при большем внимании к проблемам граждан, при лучшем их информировании.**

Показательным примером служит жалоба жительницы г. Оренбурга Д. по вопросу неосуществления замены неисправного индивидуального прибора учета электрической энергии. По данной ситуации Уполномоченным запрошена информация у директора ООО «Управление жилищным фондом «Восточная», из ответа которого следовало, что квартира заявительницы имеет статус муниципальной, следовательно, все вопросы, касающиеся установки или замены счетчика, должен решать собственник жилья.

После вмешательства Уполномоченного и его рекомендаций начальнику управления ЖКХ администрации г. Оренбурга оформить с заявительницей договор социального найма жилого помещения и осуществить замену индивидуального прибора учета электроэнергии проблемы гражданки разрешились.

Еще одним примером может послужить жалоба гражданки Ф. по вопросу оказания содействия в оплате долга жилищно-коммунальных услуг. Вопрос, как и многие другие, удалось урегулировать в телефонном разговоре сотрудника аппарата Уполномоченного с директором управляющей компании. Последний сообщил, что у заявительницы большая задолженность за услуги ЖКХ и предложил вариант по реструктуризации долга (рассрочка по оплате), о чем сообщено заявительнице с разъяснением порядка действий по решению ее проблемы.

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

Проблема выселения из жилого помещения в структуре обращений занимает небольшой объем. Однако, учитывая значимость последствий выселения, этот вопрос заслуживает самого серьезного внимания. Выселение возможно только по решению суда, которое, в свою очередь, должно быть основано на законе. К сожалению, точным соблюдением закона не всегда достигаются цели справедливости.

За 2016 год проблема выселения без предоставления жилья возникала неоднократно. В большинстве случаев нарушение принципа справедливости и формализм удалось предотвратить.

Так, в начале года поступила жалоба жительницы г. Оренбурга С. Заявительница и двое ее детей, один из которых страдает тяжелой формой хронического заболевания, при которой невозможно совместное проживание граждан в одной квартире, состоят на учете нуждающихся в жилом помещении с 2010 года по категории «инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов». На момент обращения номер их очередности 519. Причем по внеочередной категории «граждане, страдающие тяжелой формой хронического заболевания» их номер – 74. В 2014 году этой семье в связи с полным уничтожением пожаром их дома предоставлено временное жилье в маневренном фонде г. Оренбурга.

Однако в январе 2016 года администрация г. Оренбурга обратилась в суд с иском о выселении из занимаемого помещения в связи с окончанием срока договора найма.

Заявительница просила Уполномоченного оказать содействие в продлении договора найма на новый срок и не допустить выселения из временного жилья на улицу.

В рамках соглашения о сотрудничестве и взаимодействии с органами прокуратуры Оренбургской области Уполномоченный направил в адрес участвующего в судебном заседании прокурора района письмо с правовой позицией по данному вопросу:

*«Главным и активно замалчиваемым фактом в данной ситуации является то, что гражданка С. имеет право на внеочередное обеспечение жильем.*

*Недостаточное финансирование не является оправдательной причиной для неисполнения администрацией города Оренбурга государственных полномочий по обеспечению жилыми помещениями муниципального жилищного фонда граждан, признанных нуждающимися в жилых помещениях, каковой является С., и не может служить безусловным основанием для постановки муниципалитетом вопроса об освобождении предоставленного временного жилья до момента обеспечения их жильем.*

*Учитывая трудную жизненную ситуацию, в которой оказалась заявительница, наличие права на внеочередное обеспечение жильем у семьи, тяжелое состояние ребенка-инвалида, необходимость постоянного ухода за ним, выселение С. без предоставления другого жилого помещения будет являться грубым нарушением Конституции Российской Федерации».*

Представитель Уполномоченного принял участие в судебном заседании по иску администрации г. Оренбурга к семье С. об устранении препятствий в пользовании жилым помещением. Определением судьи исковое заявление администрации оставлено без рассмотрения по ходатайству истца. С заявительницей продлен срок договора найма жилого помещения.

Аналогичные жалобы поступали и от других обитателей маневренного фонда: от оренбурженки К., семья которой состоит в общем списке на учете нуждающихся в жилых помещениях с номером очередности 1 906, от пенсионерки Д. с номером очередности 777. Их также хотели выселить. И у каждой семьи имелись заслуживающие внимания тяжелые жизненные обстоятельства. По итогам встреч с начальником Управления жилищной политики администрации г. Оренбурга удалось достигнуть договоренность о продлении договоров найма жилого помещения.

Но не всегда Уполномоченному удавалось предотвратить несправедливость. Пример по жалобе гражданина И. – пенсионера МВД, семью которого выселяли из служебного жилого помещения.

Установлено, что И. уволен из органов внутренних дел по состоянию здоровья, его семья состоит на учете в качестве нуждающихся в предоставлении жилого помещения. Уполномоченным в адрес начальника УМВД России по Оренбургской области направлено заключение с обоснованными рекомендациями о недопущении выселения семьи заявителя. К сожалению, из-за нескольких формальных причин – отсутствие инвалидности, предоставление служебного жилья после даты вступления в силу Жилищного кодекса Российской Федерации – суд принял решение о выселении семьи бывшего сотрудника ОМОНа, отслужившего в органах внутренних дел области более тридцати лет.

Названные примеры говорят о существовании проблемы выселения людей без предоставления другого жилого помещения, которая чаще всего возникает

из-за невыполнения государством своих обязанностей по отношению к отдельным категориям граждан. Данная проблема требует отдельного внимания к каждому индивидуальному случаю.

Продолжилось в 2016 году решение резонансной массовой проблемы **нарушения прав участников долевого строительства.**

По информации министерства строительства, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства Оренбургской области на 01.02.2017 по области учтено 4 проблемных объекта долевого строительства:

19-квартирный 3-этажный жилой дом по ул. Целинной, 139, в с. Нежинка Оренбургского района (застройщик ООО «Альтаир 2007»);

18-квартирный 3-этажный жилой дом по ул. Целинной, 137, в с. Нежинка Оренбургского района (застройщик ООО «Альтаир 2007»);

192-квартирный 9-этажный жилой дом по ул. Московской, 117а, в г. Бузулуке (застройщик ЗАО «Валера»);

21-квартирный 3-этажный жилой дом по ул. Красного Казачества, 77, в г. Оренбурге (застройщик ООО «Электроремонт»).

Общее количество граждан, включенных в реестр обманутых дольщиков по всем проблемным объектам, – 52 человека.

Ситуация по каждому проблемному объекту долевого строительства находится на контроле Правительства Оренбургской области. Административные возможности региональных органов исполнительной власти максимально задействованы для решения вопроса по восстановлению прав граждан – участников долевого строительства.

Ситуация с домами жилого комплекса «Возрождение» в с. Нежинка Оренбургского района, застройщиком которых является ООО «Альтаир 2007», такова, что в сентябре 2016 года учредитель общества осужден за совершение мошенничества в особо крупном размере и приговорен к лишению свободы на пять лет. Строительство домов начато еще в декабре 2009 года и не ведется с февраля 2014 года. Из 37 квартир на 24 заключены договоры долевого участия, из них 21 – договор с гражданами (25 человек).

В августе 2016 года Арбитражным судом Оренбургской области в отношении застройщика открыто конкурсное производство на шесть месяцев с применением правил параграфа 7 «Банкротство застройщика» Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)». Учитывая, что удовлетворение требований дольщиков возможно исключительно в рамках федерального закона о банкротстве, для завершения строительства ими создан ЖСК «Наш дом». Дольщиками – членами ЖСК принято решение построить один дом вместо двух недостроенных, для чего необходимо сформировать один земельный участок и передать ЖСК.

В настоящее время участок сформирован, но поставить его на кадастровый учет и узаконить право ЖСК невозможно по причине ареста, наложенного в рамках уголовного дела. Заявление о снятии ареста находится на рассмотрении в Центральном районном суде г. Оренбурга, рассмотрение назначено на февраль 2017 года.

Сложная ситуация с жилым домом в г. Бузулуке сложилась в связи с тем,

что застройщик объекта ЗАО «Валера», учредитель и генеральный директор, погиб в июле 2015 года, после чего строительство объекта было приостановлено. Степень его готовности 55%. Все помещения в объекте переданы по договорам долевого участия, из них 41 – с гражданами.

С апреля 2016 года Арбитражным судом Оренбургской области рассматривается дело о банкротстве застройщика ЗАО «Валера».

Варианты завершения строительства объекта неоднократно обсуждались на заседаниях и совещаниях различного уровня: при участии представителей министерства строительства, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства Оренбургской области (далее – министр области), инспекции государственного строительного надзора Оренбургской области, областной и городской прокуратур, администрации г. Бузулука, Росреестра, представителя застройщика, Арбитражного управляющего и дольщиков.

В связи с тем, что родственники погибшего учредителя заявили о желании и финансовой возможности завершить строительство объекта, дольщиками принято решение о передаче им права застройщика. Для юридического оформления такой передачи прав требовалось снять запрет, наложенный судебными приставами на земельный участок, на котором ведется строительство проблемного объекта, вступить в наследство и назначить нового директора (легитимный орган власти ЗАО «Валера» с правом подписи).

Наследственные права оформлены в сентябре 2016 года, назначен новый директор ЗАО «Валера», проведена регистрация новых акционеров (наследников) в реестре ценных бумаг, узаконено право собственности на доли в уставном капитале ЗАО «Валера». Однако, несмотря на многочисленные диалоги органов власти Оренбургской области со службой судебных приставов и судебные обжалования действий по наложению ареста, снять запрет и передать права другому застройщику не представилось возможным.

В ноябре 2016 года Арбитражным судом Оренбургской области ЗАО «Валера» признано банкротом с открытием конкурсного производства, прекращены полномочия руководителя, утвержден конкурсный управляющий. Наложены судебными приставами обеспечительные меры сняты в связи с переходом в процедуру конкурсного производства.

По информации представителя конкурсного управляющего в конце января 2017 года окончен прием заявлений на включение в реестр требований кредиторов.

Таким образом, учитывая волеизъявление участников строительства, наиболее реалистичным представляется способ завершения строительства проблемного объекта путем объединения дольщиков (граждан и юридических лиц) в ЖСК и передачи кооперативу прав на земельный участок и объект незавершенного строительства.

На февраль 2017 года министерством области запланирована рабочая встреча с конкурсным управляющим для прогнозирования сроков и мероприятий при погашении требований дольщиков в процедуре банкротства.

Разрешение на строительство жилого дома по ул. Красного Казачества, 77, в г. Оренбурге, застройщиком которого являлось ООО «Электроремонт» (учре-

датель тот же, что и в ООО «Альтаир 2007»), Департаментом градостроительства г. Оренбурга отменено в ноябре 2015 года, строительство объекта не начато. Всего заключено два договора долевого участия, оба с гражданами, из них один включен в реестр обманутых дольщиков. В настоящее время прорабатывается вопрос о возможности принятия его в ЖСК «Наш дом», созданный обманутыми дольщиками ЖК «Возрождение». В сентябре 2016 года в отношении должностных лиц застройщика возбуждено уголовное дело по части 3 статьи 159 Уголовного кодекса Российской Федерации, предусматривающей ответственность за мошенничество.

Еще одним проблемным объектом долевого строительства, упоминавшимся в предыдущих докладах Уполномоченного, продолжает оставаться 17-этажный 270-квартирный жилой дом ЖК «Северное сияние» (первая очередь строительства) по ул. Березка в г. Оренбурге. Он не является официально проблемным, поскольку ни один гражданин – участник долевого строительства не обращался с заявлением о включении в реестр обманутых дольщиков.

Вместе с тем Правительством Оренбургской области ведется систематический мониторинг хода строительных работ на объекте из-за многократных переносов срока ввода в эксплуатацию. Застройщик объекта – ООО «Промышленный строительный комплекс». Строительство объекта начато в ноябре 2012 года. Действующее разрешение на строительство от 14.11.2012 продлено до 15.02.2017, в десятый раз.

В настоящее время по данным последней проверки на объекте ведутся завершающие строительные работы. Незавершенными (невыполненными) остаются следующие виды работ: благоустройство и озеленение придомовой территории; не смонтирован грузовой лифт в торговых помещениях нежилой части объекта; не выполнены работы по монтажу слаботочных сетей и сетей связи; не завершены работы по монтажу автоматической пожарной сигнализации.

Кроме этого, в соответствии с требованиями части 3.5 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации застройщик должен произвести корректировку проектной документации, получить заключения экспертной организации по откорректированным разделам проекта, представить в полном объеме исполнительную документацию.

После завершения указанных работ и представления всей необходимой документации по извещению застройщика об окончании строительства инспекцией государственного строительного надзора Оренбургской области будет проведена проверка законченного строительством объекта и принято решение о возможности выдачи заключения о соответствии возведенного объекта требованиям технических регламентов и проектной документации.

Учитывая, что строительство объекта находится на завершающей стадии, для прогнозирования реальных сроков окончания строительных работ и внесения изменений в проектную документацию министр области еженедельно проводит рабочие совещания с застройщиком, его подрядчиками и субподрядными организациями, в том числе на строительной площадке объекта. С целью информирования граждан о ходе строительных работ на такие совещания приглашаются региональные СМИ.

По результатам проведенных рабочих встреч, принимая во внимание объемы невыполненных работ и установленную продолжительность всех нормативных процедур по внесению изменений в проектную документацию, прогнозируемый срок ввода объекта в эксплуатацию – не ранее II квартала 2017 года.

### **Право на социальное обеспечение**

Обеспечение необходимого уровня социальной поддержки социально уязвимых категорий граждан является одной из важнейших конституционных гарантий и одним из наиболее показательных признаков смысла существования государства.

Социальная тематика за время деятельности Уполномоченного занимала в структуре поступающих обращений 2–3 место. В 2016 году поступило 197 жалоб, что составило 8,7% от всех обращений, в 2015 году – 182, и соотношение было близким по значению – 8,8%.

### **Вопросы пенсионного обеспечения**

Количество пенсионеров продолжает расти. В Оренбургской области на начало 2017 года граждан данной категории насчитывалось более 615 тысяч. За 2016 год прибавилось 1 874 пенсионера.

По информации отделения Пенсионного фонда России по Оренбургской области средний размер пенсии составил 11 333,64 рубля. Средняя пенсия в 2016 году подросла лишь на 3,3% (в 2015 году увеличение было на 10,7%). Пенсии по старости и по случаю потери кормильца увеличились на 2,9%. Чуть меньше увеличилась пенсия по инвалидности – на 2,8%. Наибольший рост (4,8%) показали социальные пенсии.

Количество пенсионеров, получающих пенсию ниже величины прожиточного минимума пенсионера, который в III квартале 2016 года был установлен в размере 6 870 рублей, по состоянию на 1 октября составляло 77 150 человек. По сравнению с ситуацией на конец 2015 года число пенсионеров, получающих пенсию ниже прожиточного минимума (без учета федеральной целевой доплаты), уменьшилось на 848 человек.

Органы Пенсионного фонда Российской Федерации неработающим пенсионерам устанавливают и осуществляют выплату федеральной социальной доплаты до величины прожиточного минимума пенсионера, который на 2017 год установлен в размере 7 786 рублей. Численность получателей данной доплаты к пенсии на 1 января 2017 года составила 74 369 человек. Таким образом, в Оренбургской области 12,1% пенсионеров живут на сумму 7 786 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 2016 году по спорам, возникающим из пенсионного законодательства, рассмотрено 1 472 дела, что на 156 дел меньше, чем в 2015 году. Пенсионные споры составляют 2,6% от общего числа рассмотренных районными (городскими) судами гражданских дел.

Процент удовлетворенных исков по пенсионным спорам составил 86,3.

Из рассмотренных дел 1 333 дела – по искам граждан к Пенсионному фонду, из которых с удовлетворением требований 1 044, или 78,3%.

### ***Меры социальной поддержки и социальное обслуживание населения***

Основные усилия системы социальной защиты населения Оренбургской области направлены на повышение адресности мер социальной поддержки граждан, повышение качества социальных услуг, укрепление института семьи и сохранение социальной стабильности. На эти цели из областного бюджета направлено 11,0 млрд. рублей.

В настоящее время в области действует 66 учреждений социального обслуживания, услугами которых в 2016 году воспользовались более 91,3 тыс. человек, в том числе 66 тыс. человек получили услуги надомного обслуживания, 17,6 тыс. человек в полустационарной и 8,7 тыс. человек в стационарной формах социального обслуживания.

Изменения, внесенные в постановление Правительства Оренбургской области от 31.10.2014 № 826-п «О порядке предоставления социальных услуг поставщиками социальных услуг на территории Оренбургской области» позволили (в дополнение к Федеральному закону «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации») расширить перечень категорий граждан, имеющих право на бесплатное социальное обслуживание на дому.

Кроме того, расширен спектр дополнительных платных социальных услуг, их количество доведено до 180, увеличено на 41,7% количество услуг, предоставляемых отделениями срочного социального обслуживания (на мобильной основе).

В 2016 году внедрена новая технология (набор услуг) «Предоставление услуг по уходу за гражданами, полностью утратившими способность к самообслуживанию, в дневное время», услуги по которой предоставлены 237 гражданам.

В комплексных центрах социального обслуживания населения развиваются полустационарные услуги: услуги психолога, развивающие, обучающие мероприятия для детей, досуговые для пожилых, для детей-инвалидов (иппотерапия, занятия в сенсорных комнатах).

Для улучшения условий пребывания более 3 тыс. граждан, проживающих в организациях социального обслуживания с круглосуточным пребыванием, приобретено 63 единицы технологического оборудования и предметов длительного пользования на сумму более 3 млн. рублей.

Активно развивается работа по вовлечению молодежи в социальную практику добровольческой (волонтерской) деятельности. В 2016 году количество волонтеров, предоставляющих услуги, составило 3 765 человек. Обслужено 4 373 граждан.

Для оценки качества предоставления социальных услуг и повышения эффективности деятельности организаций социального обслуживания создан Общественный совет по проведению независимой оценки качества оказания услуг организациями социального обслуживания Оренбургской области, в состав ко-

того входят представители общественных организаций, научных сообществ, средств массовой информации.

Количество учреждений социального обслуживания и участников независимой оценки ежегодно увеличивается. За период с 2013 года независимой оценкой качества оказания услуг охвачены 54 государственных организаций социального обслуживания и 3 социально ориентированные некоммерческие организации.

По итогам независимой оценки качества оказания услуг в 2016 году в учреждениях в целом обеспечена:

полнота, актуальность, открытость и доступность информации о порядке предоставления социальных услуг;

установлена доброжелательность, вежливость и компетентность работников учреждений;

отмечена высокая доля получателей социальных услуг, удовлетворенных их качеством.

Деятельности **учреждений социального обслуживания** уделялось пристальное внимание. Уполномоченным и специалистами его аппарата осуществлялись регулярные посещения данных учреждений с целью проверки организации их работы, наличия претензий от граждан.

10.08.2016 Уполномоченный совместно с главой Гайского городского округа и межрайонным прокурором посетили ГБУ СО «Гайский детский дом-интернат для умственно отсталых детей». Цель посещения: проверка соблюдения санитарно-гигиенических норм проживания граждан в данном учреждении, организации жизни пациентов, расходования личных денежных средств недееспособных граждан, организации лечебно-реабилитационного процесса для лиц с дефектами интеллектуального развития, участия пациентов в трудовой реабилитации, обеспечения медицинскими препаратами и медицинским оборудованием.

На момент посещения в доме-интернате проживало 426 воспитанников, в том числе старше 18 лет – 189 человек.

По результатам проверки отмечены следующие нарушения:

не осуществлялись меры по соблюдению норм размещения проживающих (в жилых комнатах находилось до 15 человек);

в детском учреждении проживали совершеннолетние пациенты, нуждающиеся в переводе в психоневрологические интернаты;

некоторые жилые комнаты и подсобные помещения нуждались в ремонте, а мебель в отделениях – замене;

в столовой отсутствовала приточно-вытяжная вентиляция;

объем финансирования на приобретение медикаментов снизился с 1 389 590 рублей (2015 год) до 963 503;

расходование личных денежных средств несовершеннолетних и недееспособных проживающих практически не осуществлялось, чем ущемлялись их права на пользование личными средствами, улучшение качества жизни, удовлетворения физиологических и эстетических потребностей.

Данное положение дел требовало вмешательства, в связи с чем министру

социального развития области Уполномоченный рекомендовал принять меры к устранению отмеченных нарушений условий проживания граждан в ГБУСО «Гайский детский дом-интернат для умственно отсталых детей». Согласно полученной информации меры приняты, устранение нарушений, требующих финансовых затрат, запланировано на 2017 год.

25.08.2016 Уполномоченный провел контрольные мероприятия в ГБУСО «Сакмарский психоневрологический интернат». На момент посещения в интернате проживало 258 человек, из них два находились в отпуске, семь человек госпитализированы в медицинские учреждения.

По результатам проверки отмечены следующие нарушения:

не соблюдались санитарные нормы размещения проживающих (в жилых комнатах находилось до 9 человек, на одного проживающего приходилось 4,7 кв. м в спальнях комнатах при нормативе 6–7 кв. м);

некоторые жилые комнаты и подсобные помещения нуждались в ремонте; в новом корпусе не работали лифты, в туалетных комнатах отсутствовали специальные поручни для ослабленных пациентов, не соблюдены нормы приватности (унитазы установлены близко друг к другу, без перегородок);

не соблюдены условия хранения химических стиральных средств (они хранились в жилых комнатах);

личные вещи проживающих хранились в непригодном помещении на полу;

в холлах отделений имеющаяся мягкая мебель нуждалась в замене;

объем финансирования на приобретение продуктов питания снизился с 9 051 900 рублей (2015 год) до 6 692 300;

почти 70% медицинского оборудования интерната имеет стопроцентный износ, объем финансирования на приобретение медикаментов снизился с 421 600 рублей (2015 год) до 268 800;

расходование личных денежных средств недееспособных крайне незначительно, ущемляются права граждан на пользование личными средствами для улучшения качества жизни, удовлетворения физиологических и эстетических потребностей. На лицевых счетах находится более 86 млн. рублей личных денежных средств проживающих в интернате (в 2012 году было 24 млн. рублей);

более 3,5 млн. рублей с 2011 года находятся на счетах умерших в интернате, средства не перечислены в доход государства (выморочное имущество);

в учреждении низкая укомплектованность медицинскими кадрами: врачами – 86%, средним медперсоналом – 68%.

По результатам проверки Уполномоченный рекомендовал министру социального развития Оренбургской области принять меры к устранению выявленных нарушений условий проживания граждан в ГБУСО «Сакмарский психоневрологический интернат». Из министерства проинформировали, что устранена часть нарушений, не требующих затрат, на 2017 год запланированы мероприятия по ремонту помещений, приобретению мебели, медицинского оборудования, на создание доступной среды для лиц с ограниченными возможностями.

Кроме оказания услуг по социальному обслуживанию стационарными

учреждениями, в Оренбургской области реализуется альтернативная форма социального обслуживания – приемная семья для граждан пожилого возраста и инвалидов. Пожилые люди остаются проживать в привычной социальной среде, а для молодых сельчан это возможность постоянного заработка. На сегодня таких семей 31, а за время реализации проекта создано 53 приемных семьи.

В целях увеличения продолжительности жизни старшего поколения с 2013 года гражданам пожилого возраста, имеющим статус Героев Советского Союза, Героев Социалистического Труда и полных кавалеров ордена Трудовой Славы, ветеранов Великой Отечественной войны, бывших несовершеннолетних узников концлагерей, а также вдовам погибших и умерших участников войны предоставляются реабилитационные услуги в реабилитационно-оздоровительном центре «Русь». Более 500 ветеранов в 2016 году поправили свое здоровье.

Активно формируются новые подходы в организации работы с людьми старшего возраста. Развивается движение по овладению компьютерными технологиями. В рамках региональной социальной программы, софинансируемой Пенсионным фондом России, в 2016 году обучено 1 146 человек. Кроме того, в районах области организованы курсы для старшего поколения на базе клубов по интересам. По итогам участия во Всероссийском интерактивном конкурсе личных достижений пенсионеров в изучении компьютерной грамотности «Спасибо Интернету – 2016» жительница г. Орска Добролюбова Вера Анатольевна заняла третье место в номинации «Портал госуслуги: простое решение сложной задачи», а Оренбургская область заняла 15 место в общем рейтинге активности регионов по количеству участников конкурса.

Приоритетные направления государственной социальной политики в отношении граждан старшего поколения на период до 2020 года определены региональным межведомственным планом мероприятий Оренбургской области, который предусматривает обеспечение занятости, информационной доступности, сохранение здоровья, формирование условий для организации досуга и отдыха граждан, обеспечение социального обслуживания, развитие потребительского рынка для пожилых граждан.

Вопросы повышения качества жизни и продления активного долголетия граждан находятся в центре внимания Правительства области. В Оренбургской области проживает около 480 тысяч граждан старше трудоспособного возраста, или практически каждый четвертый житель, достигший пенсионного возраста. Ежегодно на государственную поддержку пожилых граждан из областного бюджета направляется около 2,1 млрд. рублей. Ежемесячную денежную выплату в размере 300 рублей получают около 186 тысяч человек.

В соответствии с законодательством Оренбургской области лицам, имеющим звание «Ветеран труда Оренбургской области», предоставляются меры социальной поддержки для 75 тыс. человек. Для категории граждан «дети войны» реализуется право на получение ежемесячной денежной выплаты в размере 300 рублей и 50% скидку со стоимости лекарственных препаратов для медицинского применения, приобретаемых по рецептам врачей.

Вместе с тем по отдельным резонансным вопросам социальной поддержки

продолжают поступать жалобы от граждан и общественных объединений. Таким вопросом является описанная в докладе за 2014 год проблема компенсаций на оплату жилищно-коммунальных услуг (ЕДК). Также ветеранов волновал вопрос о правомерности взносов за капитальный ремонт, сроки проведения которого неизвестны.

Согласно полученной из областного министерства социального развития информации более 367 тыс. человек имеют право на ежемесячную денежную компенсацию на оплату жилищно-коммунальных услуг, предоставляемую как за счет федерального, так и областного бюджета. С января 2016 года изменился порядок предоставления такой компенсации. Теперь органы социальной защиты населения производят расчет ЕДК исходя из фактических расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг, а не из регионального стандарта их стоимости, как было ранее. При этом ЕДК рассчитывается только на долю, приходящуюся на льготника.

В отношении платы за капитальный ремонт для лиц старшего возраста решение проблемы видится в освобождении отдельных категорий граждан от данного взноса. В соответствии с реализуемым принципом адресности и в порядке, предусмотренном Законом Оренбургской области «Об организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Оренбургской области», в 2016 году введена новая мера поддержки граждан, достигших возраста 70 и 80 лет, в виде компенсации расходов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах.

Компенсация выплачивается одиноко проживающим неработающим или проживающим в составе семьи, состоящей только из совместно проживающих неработающих граждан пенсионного возраста, собственникам жилых помещений в следующем размере: достигшим возраста 70 лет – 50%, достигшим 80 лет – 100%. В 2016 году компенсацию получили 14,8 тыс. человек.

### ***Государственная поддержка инвалидов и ветеранов***

Проблемы в реализации инвалидами своих прав, к сожалению, являются отдельной темой каждого ежегодного доклада Уполномоченного по правам человека.

Обобщение проблем, на которые указывают в своих жалобах заявители данной очень уязвимой категории, показывает, что наиболее часто нарушаются жилищные права, а также права при получении доступа маломобильных инвалидов к приоритетным объектам и услугам (проект «Доступная среда») и, как ни странно, при проведении медико-социальной экспертизы, устанавливающей инвалидность. Остаются претензии и к обеспечению техническими средствами, оказанию квалифицированной медицинской помощи, предоставлению путевок на санаторно-курортное лечение, земельных участков и реализации других прав.

По информации министерства социального развития Оренбургской области в 2016 году объем финансового обеспечения на реализацию программных мероприятий составил 82,2 млн. рублей. Около 6 тысяч инвалидов получили дополнительные меры социальной поддержки. Все нуждающиеся инвалиды

обеспечиваются средствами реабилитации по 14 видам, не вошедшим в федеральный перечень. В 2016 году на поставку 432 единиц технических средств реабилитации выделено 4,4 млн. рублей.

Около 200 инвалидов и взрослых членов семей с детьми-инвалидами прошли обучение вождению транспортного средства категории «В» на базе ГБУСО «Реабилитационно-технический центр».

Деятельность трех реабилитационных центров для инвалидов позволяет проводить в круглогодичном режиме реабилитационные мероприятия (медицинских, социальных) для инвалидов и детей-инвалидов в соответствии с индивидуальными программами реабилитации. В 2016 году услугами центров воспользовались около 3,0 тысячи инвалидов.

На базе реабилитационно-оздоровительного центра «Русь» в летний период ежегодно организуются специализированные заезды для более чем 200 детей-инвалидов с ДЦП, онкологическими и гематологическими заболеваниями, фенилкетонурией, сахарным диабетом, аутизмом и синдромом Дауна с сопровождающими лицами, что способствует социальной адаптации детей-инвалидов и родителей, повышению эффективности реабилитационного процесса. Дети-инвалиды и инвалиды I группы принимаются на реабилитацию с сопровождающими лицами, которым предоставляется бесплатно проживание и питание.

Важнейшим средством обеспечения инвалидам возможностей участия в жизни общества является формирование **доступной среды** жизнедеятельности. В 2016 году вступил в силу Федеральный закон от 01.12.2014 № 419-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов», устанавливающий правовые механизмы для поэтапного создания безбарьерной среды и условий для комплексной реабилитации инвалидов в обществе.

Создание безбарьерной среды и условий для комплексной реабилитации инвалидов является одним из главных направлений государственной программы Оренбургской области «Доступная среда» на 2014–2020 годы.

По информации министерства социального развития Оренбургской области в 2016 году в целях обеспечения беспрепятственного доступа для инвалидов к объектам инфраструктуры и информации:

обеспечена доступность информации посредством субтитрирования информационных телевизионных программ;

введена новая мера поддержки инвалидов – 24 инвалидам-колясочникам оказывается материальная помощь на реконструкцию жилого помещения, установку пандусов, приобретение специального оборудования на общую сумму 2 млн. рублей.

Министерством социального развития Оренбургской области совместно с заинтересованными органами исполнительной власти региона осуществлялась реализация межведомственного плана мероприятий («Дорожная карта») по повышению значений показателей доступности для инвалидов объектов и услуг в Оренбургской области. В муниципальных образованиях области проводилась

аналогичная работа.

В постоянном режиме проводится паспортизация и классификация объектов социальной инфраструктуры и услуг для определения уровня доступности и необходимой адаптации для инвалидов и других маломобильных групп населения. Всего порядка 2 тыс. объектов имеют паспорта доступности.

В рамках выполнения основного мероприятия «Обеспечение беспрепятственного доступа к государственным учреждениям социального обслуживания Оренбургской области» в 2016 году 13 учреждениям социального обслуживания выделены финансовые средства в общем объеме 6,3 млн. рублей, из которых 3 млн. рублей – средства федерального бюджета.

В учреждениях социального обслуживания Оренбургской области проведены работы по адаптации входных групп, путей движения на объектах, переоборудованию санитарно-гигиенических помещений. Кроме того, учреждениями приобретены многофункциональная беспроводная система вызова помощи, сиденья откидные для душевых комнат, ступени и подъемники для подъема на массажную кушетку; на прилегающей к учреждениям территории оборудованы парковочные места для автомобилей инвалидов.

Реализуемые мероприятия позволили достичь в 2016 году значения показателя «Доля организаций социального обслуживания стационарного и полустационарного типа (дома-интернаты, геронтологические центры, реабилитационные центры, психоневрологические интернаты, центры адаптации, реабилитационно-технический центр), отвечающих требованиям полной или частичной доступности для маломобильных групп населения, в общем количестве приоритетных объектов данной категории» на уровне 60,8%.

По результатам ежеквартального мониторинга доля инвалидов, положительно оценивающих:

уровень доступности приоритетных объектов и услуг, – 79,3%;

деятельность государства по формированию доступной среды жизнедеятельности, – 76,2%;

отношение населения к проблемам инвалидов, – 83,9%.

**Работа по созданию доступной среды для инвалидов в регионе идет не первый год, однако не во всех сферах ситуация может быть оценена как благополучная.**

Органы местного самоуправления зачастую несвоевременно оказывают помощь инвалидам в установке пандусов, подъемных платформ в подъездах домов.

Оказание инвалидам необходимой поддержки и содействия в более полной интеграции в общество являются важнейшими задачами на повестке дня Уполномоченного. **Отдельного внимания заслуживает проблема социальной поддержки ветеранов и инвалидов боевых действий.**

14 декабря 2016 года по инициативе Уполномоченного при вице-губернаторе Оренбургской области Д.В.Кулагине состоялось заседание «круглого стола» на тему «О состоянии и мерах по совершенствованию государственной поддержки ветеранов и инвалидов боевых действий в Оренбургской области».

В заседании приняли участие представители органов исполнительной власти области, УФСИН и УМВД России по Оренбургской области, военный комиссар Оренбургской области и руководители ветеранских организаций, в том числе: Оренбургского областного отделения всероссийских общественных организаций ветеранов «Боевое братство», Общества инвалидов, Союза ветеранов локальных войн и военных конфликтов, Братства инвалидов войны в Афганистане, боевых действий и военных травм, Центра поддержки инвалидов боевых действий и семей погибших военнослужащих «Содружество»; Российского союза ветеранов Афганистана и других.

Участниками «круглого стола» отмечены серьезные проблемы в социальной поддержке данной категории населения. В Оренбургской области проживают более 21 тысячи ветеранов и инвалидов боевых действий, из которых более 5 тысяч – участники военных событий в Афганистане и 15 тысяч – участники боевых действий на Северном Кавказе и других «горячих точках», в том числе на территории Чеченской Республики; около тысячи человек – члены семей военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, Федеральной службы безопасности, Государственной противопожарной службы и уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, погибших при исполнении служебных обязанностей.

Различным категориям ветеранов боевых действий предоставляется та или иная государственная поддержка. В первую группу условно отнесены военнослужащие; во вторую – лица, обслуживавшие воинские части Вооруженных Сил СССР и Вооруженных Сил Российской Федерации, находившиеся на территориях других государств в период ведения там боевых действий, получившие ранения, контузии или увечья либо награжденные орденами или медалями СССР или Российской Федерации; в третью – гражданские лица, направлявшиеся на работу в Афганистан и Сирийскую Арабскую Республику.

Федеральным законодательством предусмотрен ряд мер социальной поддержки ветеранов боевых действий по пенсионному обеспечению, жилищным вопросам, телефонизации и услугам связи, квартплате, медицинскому обслуживанию, санаторно-курортному лечению, преимуществу при вступлении в жилищные, жилищно-строительные, гаражные кооперативы, садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения, в сфере трудового законодательства и другие.

**На сегодняшний день соблюдение прав ветеранов и инвалидов боевых действий в Оренбургской области остается злободневной проблемой.**

Наиболее острыми остаются вопросы, связанные с обеспечением граждан, получивших увечья в ходе исполнения воинского долга, жильем, бесплатным автотранспортом, трудоустройством. Необходимо отметить, что с принятием и вступлением в силу в 2011–2016 годах ряда федеральных законов положение граждан данных категорий ухудшилось.

Так, жилищная проблема является одной из самых острых для ветеранов и инвалидов боевых действий. Суть ее заключается в принятии в 2004 году нового Жилищного кодекса Российской Федерации, лишившего этих граждан права на получение бесплатного жилья. Исключенная льгота была заменена предо-

ставлением федеральной субсидии тем, кто встал в очередь нуждающихся в улучшении жилищных условий до 2005 года, она на сегодняшний день составляет 552 798 рублей из расчета согласно установленным нормам 18 кв. м на одного человека. Иными словами, стоимость кв. метра жилья оценивается в сумму около 30 тыс. рублей, в то время как рыночная стоимость жилой единицы в г. Оренбурге составляет не менее 40 тыс. рублей.

В настоящее время в Оренбургской области в очереди на получение субсидии стоят 419 ветеранов и инвалидов. В 2016 году субсидии выделены только 14 нуждающимся, то есть тем, кто встал на учет до января 2005 года. Тем, кто не сможет воспользоваться субсидиями и кто признан нуждающимся уже после 2005 года, предусмотрено выделение жилья по договору социального найма и на общих основаниях с другими гражданами. **Социальное жилье, на которое только и могут рассчитывать очередники, в Оренбургской области в большом дефиците, спрос на него высок.**

Назрела необходимость принятия федерального закона «О статусе семей погибших защитников Отечества». Согласно областному законодательству в Оренбургской области членам семей погибших военнослужащих выплачиваются: единовременная материальная помощь семье погибшего – 30 тыс. рублей; ежемесячная материальная помощь родителям и вдовам погибших – 1 тыс. рублей (815 семей); ежемесячное материальное обеспечение детей погибших – 1 500 рублей (76 детей); материальная помощь семьям погибших при исполнении служебных обязанностей – 5 тыс. рублей (раз в год); инвалиды I и II групп (173 инвалида боевых действий получают по 2 тыс. рублей).

Не менее сложной видится транспортная ситуация, сложившаяся с изменением федерального законодательства, которым ветераны и инвалиды боевых действий были лишены права на получение бесплатного автотранспорта в свое распоряжение (за исключением инвалидов, получивших увечья на производстве, которым автомобили выделяются по линии Фонда социального страхования). Данная аннулированная льгота привела к тому, что граждане с ослабленным здоровьем, а многие и с физическими ограничениями, инвалидностью, пользующиеся коляской, остались без средств и возможностей мобильно передвигаться по территории вне дома, притом что общественного транспорта, приспособленного для перевозки таких пассажиров, крайне мало даже в крупных населенных пунктах.

Еще одна проблема – это трудоустройство инвалидов боевых действий. Связана такая малоприятная ситуация с отменой налоговых льгот для предприятий с инвалидами и действующей нормой, согласно которой Центр труда и занятости населения выделяет на создание рабочих мест для инвалидов субсидию в размере 70 тысяч рублей, однако лишь по факту. Организация должна самостоятельно изыскать эти средства, закупить оборудование, организовать место, приспособить его под работу, трудоустроить человека и начать с первого дня выплачивать ему заработную плату, опять же из собственных средств. Лишь после этих проведенных мероприятий частично, в размере не более 70 тыс. рублей, можно будет получить компенсацию за потраченные деньги. Выделяемые субсидии идут только на организацию рабочего места, чего недостаточно.

Усугубляет ситуацию тот факт, что данная практика действовала до 2016 года. В нынешнем же году субсидирование создания рабочих мест для инвалидов не осуществлялось вообще.

Сложным остается вопрос предоставления ветеранам и инвалидам боевых действий санаторно-курортного лечения, в котором они крайне нуждаются, имея в большинстве своем подорванное после ранений или увечий здоровье. В 2016 году в Оренбургской области обеспеченность льготных категорий граждан путевками на лечение составила 23,6% от нуждающихся.

По итогам обсуждения выработаны и приняты рекомендации, направленные на решение изложенных проблем.

Правительству Российской Федерации:

пересмотреть и изменить нормы и порядок обеспечения жильем ветеранов и инвалидов боевых действий как в плане размера федеральной субсидии, так и в отношении норм жилья, а также увеличить государственную финансовую поддержку на строительство социального жилья для нуждающихся. В этих целях подготовить и внести изменения в статью 16 Федерального закона от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах»;

внести изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 27.05.2006 № 313 «Об утверждении Правил обеспечения проведения ремонта индивидуальных жилых домов, принадлежащих членам семей военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, Федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенных органов Российской Федерации, потерявшим кормильца» в части расширения круга лиц – получателей данной меры поддержки, включая родителей погибшего (умершего) военнослужащего, независимо от факта нахождения на его иждивении. Кроме того, предусмотреть ремонт квартир независимо от принадлежности к жилому фонду.

Депутатам Законодательного Собрания Оренбургской области:

инициировать поправки в федеральное законодательство, улучшающие нормы и порядок социального обеспечения ветеранов и инвалидов боевых действий, членов семей погибших военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов.

Одновременно предлагается разработать федеральный закон «О статусе членов семей погибших защитников Отечества», устанавливающий самостоятельную категорию «член семьи погибшего защитника Отечества» с предоставлением соответствующих мер социальной поддержки и, как следствие, внесение изменений в действующие нормативные правовые акты, предусматривающих меры соцподдержки, единые для семей как погибших, так и умерших военнослужащих (сотрудников силовых ведомств).

Депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от Оренбургской области:

поддержать инициативу депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области в части усиления мер государственной поддержки ветеранов и

инвалидов боевых действий.

Оренбургскому региональному Фонду социального страхования:  
обеспечивать на 100% санаторно-курортными путевками всех нуждающихся ветеранов и инвалидов боевых действий.

Органам местного самоуправления Оренбургской области:  
оказывать необходимую поддержку региональным общественным организациям, деятельности их структурных подразделений в муниципальных образованиях в сфере поддержки ветеранов и инвалидов боевых действий, членам семей погибших военнослужащих, а также социально значимым проектам этих организаций.

Данные рекомендации направлены в адрес администрации Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. На региональном уровне рекомендации направлены Губернатору Оренбургской области, Законодательному Собранию Оренбургской области, в Совет (ассоциацию) муниципальных образований Оренбургской области и другим адресатам.

Федеральным Уполномоченным отмечена высокая социальная значимость проблемы государственной поддержки ветеранов и инвалидов боевых действий. Аналитическая информация по итогам работы «круглого стола» будет включена в ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, который, в свою очередь, будет представлен Президенту Российской Федерации и всем высшим органам власти государства.

**Уполномоченный выражает надежду на то, что, как минимум, удастся привлечь к проблеме больше внимания и сообща сдвинуть с мертвой точки процесс по улучшению ситуации с обеспечением социальных гарантий ветеранов боевых действий. Эта категория граждан заслуживает от государства большего внимания.**

#### **Право на охрану здоровья и медицинскую помощь**

Вопросы сохранения и укрепления здоровья населения всегда были в числе важнейших приоритетов государственной политики.

По оценке Всемирной организации здравоохранения, в 2016 году Россия находилась на 70-м месте в мире по финансированию здравоохранения и на 130-м по его эффективности. Понятно, что уровень финансирования системы здравоохранения оказывает прямое влияние на ожидаемую продолжительность жизни. В нашей стране данный показатель колеблется от 71 до 72 лет, что на десятилетие ниже возраста людей, живущих в развитых странах.

Нельзя не отметить, что реальная доступность и качество медицинского обслуживания находятся в центре повседневного внимания Правительства Оренбургской области.

В государственной системе здравоохранения региона медицинскую помощь населению оказывают 68 больниц, 12 диспансеров различного профиля, 6 стоматологических поликлиник, 3 станции скорой медицинской помощи, об-

ластная станция переливания крови с двумя филиалами (города Орск и Бузулук) и 1 санаторий. Функционирует 223 бригады скорой медицинской помощи.

Сельское население обеспечено трехуровневой медицинской помощью. Сеть фельдшерско-акушерских пунктов (ФАП) сохранена, строятся современные пункты. Продолжила работу служба мобильных ФАПов.

Отмечен рост рождаемости, снижены показатели младенческой и материнской смертности, уровня заболеваемости и естественной убыли населения.

В связи с привлечением дополнительных инвестиций в здравоохранение введены в строй новые лечебные учреждения, проведена реконструкция ряда объектов, оснащенных современной медицинской техникой и оборудованием, в муниципальных образованиях области.

Лекарственное обеспечение населения является важнейшей составляющей медицинской помощи. По состоянию на 01.12.2016 доля граждан, имеющих право на льготный отпуск лекарственных средств, составляет 25,5% от населения области. От общего количества льготников треть осуществляют право в виде денежной компенсации.

В результате разъяснительной работы с населением по сохранению социального пакета в области наблюдается ежегодное увеличение процента граждан, включенных в Федеральный регистр, выбирающих соцпакет вместо денег. По данным показателям по Приволжскому федеральному округу наша область на 4-м месте из 14.

Как утверждает министерство здравоохранения Оренбургской области, на областном аптечном складе и в аптеках, обеспечивающих льготные категории граждан, постоянно имеется запас медикаментов, закупленных за счет средств федерального и областного бюджетов. В сельских населенных пунктах розничная продажа лекарственных препаратов осуществляется медработниками, а маломобильным группам населения лекарства доставляют на дом. Думается, что предпринимаемые меры для оказания соцподдержки в обеспечении жизненно необходимых препаратов эффективны, поскольку к Уполномоченному в отчетный период жалоб по данному вопросу от граждан не поступало.

В феврале 2016 года в области работали специалисты Минздрава Российской Федерации. Министр В.И.Скворцова, посетив строящиеся и действующие объекты здравоохранения, дала им хорошую оценку. В ходе визита обсуждались принципы дальнейшего развития медицины, которые должны стать отправной точкой в работе областного здравоохранения.

Как отмечено, одним из таких направлений являются вопросы амбулаторно-поликлинической помощи, на качество которой существенно влияет служба первого контакта с пациентами – регистратура. Задача 2016 года – внедрение новых практик организации работы регистратуры во всех поликлиниках области. Первоначально участниками пилотного проекта стали несколько поликлиник.

В поликлинике № 3 городской клинической больницы им. Н.И.Пирогова г. Оренбурга в регистратуре не стало привычных окон, устанавливающих барьер между персоналом и посетителем. Регистратор работает непосредственно с пациентами, телефонные звонки в период с 8 до 17 часов ежедневно принима-

ют шесть операторов call-центра. Пациенты медучреждения положительно оценили изменения в организации работы регистратуры. Нарботанный опыт получит распространение во всех поликлинических службах области.

Обозначенные на 2016 год задачи по совершенствованию работы первичного звена медицинской помощи, поликлинической службы, приоритета профилактики во всех сферах деятельности здравоохранения, обеспечения доступности высокоспециализированной медицинской помощи для всех жителей области, проведению непрерывного образования медицинских кадров и переход к аккредитации специалистов, совершенствованию финансовых механизмов – остаются актуальны и на 2017 год.

В отчетном году Уполномоченный продолжил такую форму работы, как посещение медицинских учреждений.

В августе 2016 года Уполномоченный совместно с главой г. Медногорска Д.В.Садовенко посетил ГБУЗ «Городская больница» г. Медногорска. Основные проверочные мероприятия направлены на соблюдение санитарно-гигиенических норм для граждан, находящихся в лечебном учреждении; финансовое обеспечение учреждения; организацию лечебно-реабилитационного процесса; обеспечение медицинскими препаратами и медицинским оборудованием; укомплектованность врачебными кадрами.

В ходе проверки отмечено следующее.

По городскому округу произошло снижение рождаемости и показателя общей смертности, последний все же остается на высоком уровне в сравнении с областным. Общая и первичная заболеваемость во взрослой сети возросла на 24%.

Укомплектованность врачебными кадрами составила 63%. Остро требовались врачи-специалисты: анестезиологи-реаниматологи, врачи-терапевты участковые и врачи-педиатры участковые, врач УЗИ, врач-невролог.

Проводилась работа по целевой контрактной подготовке, в высшем медицинском образовательном учреждении обучались 9 студентов-целевиков.

Городская поликлиника, здание стационара и инфекционного отделения нуждались в капитальном ремонте, также требовалась замена мебели в палатах. 55% медицинского оборудования имело стопроцентный износ. Имеющаяся кредиторская задолженность учреждения в размере около 13 500 тыс. рублей не позволила улучшить его материально-техническую базу.

В связи с тем, что имеющееся положение дел требовало принятия мер, Уполномоченный направил в адрес областного министра здравоохранения свое заключение с рекомендациями по устранению отмеченных нарушений.

Из поступившего ответа министра следовало, что не имеется оснований для финансирования необходимых для больницы расходов за счет средств областного бюджета. По вопросу приобретения оборудования больнице рекомендовано по утвержденной форме направить заявку, которая будет рассмотрена в соответствии с правилами и критериями отбора (согласно специальному распоряжению регионального министерства здравоохранения). Процент штатной укомплектованности и коэффициент совместительства у врачей (1,2) практически равны со средним показателем по области (1,3). В целях устранения выра-

женного дефицита врачей – анестезиологов-реаниматологов министерство здравоохранения Оренбургской области продолжит оказывать содействие в целевой подготовке специалистов, в том числе за счет средств федерального бюджета.

В тот же период Уполномоченный посетил больницу г. Гая. Согласно статданным по медучреждению показатели и по рождаемости, и по смертности снижены. Произошло небольшое снижение по общей заболеваемости населения.

В 2016 году по сравнению с предыдущим годом существенно сокращены расходы на приобретение медикаментов и мягкий инвентарь. Отсутствовали средства на проведение ремонта зданий учреждения. Была отмечена низкая укомплектованность врачебными кадрами, особенно первичным звеном. Несмотря на наличие муниципальной программы «Врачебные кадры» и ежегодное направление в высшее учебное заведение 10–15 человек-целевиков, возвращение их на рабочие места остается крайне низким. Автопарк «Скорой медицинской помощи» обновлялся нерегулярно.

Присутствующий во время посещения медучреждения глава Гайского городского округа О.Ю.Папунин пообещал оказать содействие по привлечению внебюджетных средств на мероприятия, направленные на улучшение условий в сфере медицинского обслуживания местного населения.

Обращаясь в медицинское учреждение, каждый человек вправе надеяться, что получит своевременную и качественную медицинскую помощь, поэтому должен иметь представление о правах пациентов, системе обязательного медицинского страхования, стандартах медицинской помощи, случаях платных медицинских услуг и другом. Не владея этими познаниями, граждане порой оказываются беззащитными, когда им отказывают в необходимой помощи, грубят, требуют денег за услуги, которые обязаны оказать бесплатно.

По данным органов прокуратуры Оренбургской области, к административной ответственности за факты ненадлежащего информирования населения об условиях, порядке и форме оказания платных медицинских услуг, о возможности получения медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи привлечено более 30 должностных и юридических лиц.

За последние несколько лет процент обращений к Уполномоченному по вопросам соблюдения прав в сфере здравоохранения практически не изменялся, колебался от 3 до 4. В отчетном году произошло увеличение: поступило 120 обращений, что от общего количества составило 5,3%.

Актуальной проблемой в сфере здравоохранения как для граждан, так и для медицинских работников остается проведение оптимизации и реорганизации медицинских учреждений. Обращают на себя внимание жалобы на имеющиеся трудности попасть на прием к врачам – узким специалистам. Как и прежде, эти сложности связаны с сельской местностью.

Как показывает анализ поступивших обращений, наиболее часто встречающимися нарушениями прав пациентов являются отказ в оказании медицинской помощи, в том числе застрахованным лицам, находящимся вне постоянно-

го места жительства, отказ в направлении на госпитализацию и реабилитацию, необоснованное взимание или требование платы за лечение.

Характерными примерами могут служить следующие обращения.

Гражданка **К.**, пенсионерка из г. Орска, просила оказать содействие по оказанию бесплатной медицинской помощи в ГБУЗ «Областной Соль-Илецкий центр медицинской реабилитации», откуда ранее получила ответ, что из-за сокращения плана-задания обязательного медицинского страхования на год она может пройти курс лечения, но только за плату.

После того как Уполномоченный направил письмо в министерство здравоохранения Оренбургской области с просьбой провести проверку по обращению, вопрос был решен положительно: заявительнице выдано направление на медицинскую реабилитацию в указанное медучреждение.

Гражданка **Ш.** обратилась по вопросу оказания содействия в бесплатной высокотехнологичной медицинской помощи мужу.

Из обращения следовало, что супруг в июле 2016 года проходил лечение в отделении экстренной кардиологии ГБУЗ «Оренбургская областная клиническая больница». По результатам обследования пациенту требовалось проведение плановой операции по стентированию. Так как пациент был зарегистрирован по месту жительства в г. Кемерово, ему отказали в бесплатной высокотехнологичной медицинской помощи.

Уполномоченным направлено письмо в министерство здравоохранения Оренбургской области с просьбой рассмотрения вопроса об оказании медицинской помощи Ш. Просьба удовлетворена, определена дата госпитализации на оперативное лечение в отделение рентгенхирургических методов диагностики и лечения.

**Крылатое выражение «кадры решают все» сохраняет свою ценность и актуальность и в наши дни. Причем важность их не только в получении квалифицированных кадров, но и в отношении к людям. В сфере медицины и то, и другое – главное.**

В условиях реформирования системы здравоохранения среди неотложных задач на первом плане остается кадровое обеспечение происходящих преобразований, наращивание и рациональное использование человеческих ресурсов. В связи с этим особую важность приобретает определение целей, задач и приоритетов работы с медицинскими кадрами. Качество медицинской помощи определяется не только адекватностью организационных форм, состоянием материально-технической базы здравоохранения, но и наличием квалифицированных специалистов. Укомплектованность медицинскими кадрами в Оренбургской области составляет: врач-терапевт участковый – 80,2%; врач-педиатр участковый – 85,7%; врач общей практики – 73,2%; узкие специалисты – 62,7%; средний медперсонал – 82,8%.

О важности приложения максимальных усилий для того, чтобы медицинские работники оставались в районах, отметил Губернатор области Ю.А.Берг на совещании 30.03.2016 в г. Кувандыке с участием глав муниципальных образований и главных врачей медицинских организаций восточной зоны Оренбуржья. Он отметил, что в первую очередь руководители должны позаботиться

о том, чтобы врачу было комфортно жить и работать, обеспечить его жильем, нормальными и комфортными домами.

В области с 2012 года работает программа «Земский доктор». Возрастные рамки увеличены до 50 лет.

По информации министерства здравоохранения Оренбургской области для работы в сельскую местность с 2012 года по программе «Земский доктор» в село прибыло 524 врача. Сельские больницы пополнились участковыми терапевтами, педиатрами, хирургами, акушерами-гинекологами, анестезиологами-реаниматологами и врачами других специальностей.

Разбивка по районам Оренбургской области показала, что наибольшая (от 14 до 36) концентрация врачей по данной программе сохраняется в медицинских учреждениях, близлежащих и хорошо доступных к областному центру: Оренбургская районная больница, психиатрическая больница № 2 (пос. Старица, расстояние от г. Оренбурга 14 км), Сакмарская центральная районная больница, Саракташская центральная районная больница, Новосергиевская центральная районная больница, Переволоцкая центральная районная больница.

К сожалению, сохраняется дефицит врачебных кадров в отдаленных центральных больницах (пос. Светлый – 500 км от Оренбурга, с. Северное – 450 км, с. Грачевка – 250 км, пос. Матвеевка – 278 км).

В своем докладе за 2015 год Уполномоченный уже обращал внимание на данный вопрос и рекомендовал при дальнейшей реализации государственной программы учитывать географические и инфраструктурные особенности области, однако статистика говорит сама за себя. Отсюда следует вывод, что программа привлечения специалистов для работы в сельскую местность не совсем достигает той цели, для которой она была предусмотрена. **Уполномоченный еще раз рекомендует Правительству Оренбургской области обратить внимание на необходимость охвата указанной программой в первую очередь тех территорий, где имеется острый дефицит кадров. Необходимо принять меры, направленные на предотвращение использования программы в качестве дополнительного дохода специалистов, трудоустроенных в учреждения, расположенные вблизи областного центра.**

Медицинские учреждения областного центра, напротив, не испытывают кадрового дефицита и даже могут себе позволить разбрасываться опытными сотрудниками, обновляя кадровый состав под вновь пришедшего руководителя.

Возможно, замена в коллективе и преследует благие цели, однако приоритет и соблюдение прав человека является главным условием, которое должно неукоснительно соблюдаться при увольнении сотрудников. Особенно если речь идет об увольнении опытного высококвалифицированного медицинского специалиста.

Показательным примером такого увольнения является жалоба **К.** из ГБУЗ «Оренбургская областная клиническая психиатрическая больница № 1» (далее – ООКПБ № 1), где Уполномоченный вынужден был вмешаться в ситуацию, поскольку работодатель подошел к расторжению договора с нарушениями.

Так, в апреле 2016 года **К.** приказом была уволена из больницы в связи с

неоднократным неисполнением без уважительных причин трудовых обязанностей и наличием дисциплинарного взыскания в виде выговора (приказ от ноября 2015 года). В приказе об увольнении не конкретизировано, какие действия работника привели к нарушению и какой конкретно нормы закона, содержалась лишь ссылка на комиссионное служебное расследование, но акт к приказу не прилагался и работник с ним не был ознакомлен. Отсутствовало подтверждение об ознакомлении работника с приказом о выговоре.

Изучение документов позволило сделать вывод о возможности обжалования дисциплинарного приказа и приказа об увольнении, для чего заявительнице рекомендовано было воспользоваться правом обращения в суд.

Со стороны Уполномоченного в адрес регионального министра здравоохранения направлено заключение о необходимости проведения проверки в подведомственном учреждении на предмет соблюдения трудового законодательства при привлечении работников к дисциплинарной ответственности и увольнении высококвалифицированного персонала. Исходя из полученного ответа, позиция министерства совпала с позицией работодателя – увольнение К. правомерно.

Заявительнице оказана помощь в подготовке искового заявления, которое в суде рассмотрено в пользу истца – вышеуказанные приказы в отношении К. признаны незаконными.

В связи с допущенными нарушениями прав работника, непринятием мер к их восстановлению со стороны вышестоящего органа – министерства здравоохранения Оренбургской области Уполномоченный обратился к прокурору Оренбургской области с просьбой проведения совместной проверки соблюдения трудового законодательства в лечебном учреждении и принятии мер прокурорского реагирования.

В ходе проведенной проверки выявлены нарушения требований трудового законодательства при привлечении К. и других работников к дисциплинарной ответственности, изменении условий трудовых договоров. По итогам проверки прокурором внесено представление главному врачу медицинского учреждения, которое рассмотрено с принятием мер к устранению отмеченных нарушений. Кроме того, главврач больницы привлечена к административной ответственности по части 1 статьи 5.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях за нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Одновременно прокуратурой области рассматривался вопрос о принятии мер реагирования к должностным лицам министерства здравоохранения Оренбургской области по факту ненадлежащего ведомственного контроля за деятельностью подведомственного медицинского учреждения. Районному прокурору дано поручение рассмотреть вопрос о взыскании в порядке регресса с виновных должностных лиц выплаченных обратившейся к Уполномоченному К. денежных средств в результате незаконного увольнения. **Уполномоченный ожидает от органов прокуратуры дополнительной информации о принятых мерах.**

При подготовке настоящего доклада на портале Правительства Оренбургской области была опубликована информация о неэффективных управленческих действиях главного врача Северной районной больницы Оренбургской области, несогласованных с министерством здравоохранения Оренбургской области, которые вызвали напряженность в коллективе, привели к необоснованным волнениям жителей района и слухам о закрытии больницы.

Только после вмешательства высших должностных лиц исполнительной власти министерство здравоохранения Оренбургской области приняло дисциплинарные меры воздействия за ненадлежащее исполнение должностных обязанностей по организации труда, повлекшее за собой создание условий для нарушения нормальной работы медицинской организации и нарушение трудовых прав работников.

**Губернатор Оренбургской области Ю.А.Берг заявил: «Кадровую работу в лечебных учреждениях министерству здравоохранения немедленно взять под особый контроль».** В ситуации с вышеописанной жалобой К. из ООКПБ № 1 Уполномоченный тщетно пытался довести до министерства положение дел с нарушениями трудовых прав работников, складывающихся на примере одной больницы. Неужели региональному министерству для ответственного контроля за подведомственными учреждениями здравоохранения необходимы указания на уровне Губернатора области? **Вопрос, на который хотелось бы услышать ответ.**

В отличие от системы здравоохранения охрана здоровья включает в себя гораздо более широкий социальный контекст. Высокие показатели смертности при дорожно-транспортных происшествиях, многие из которых – следствие вождения в нетрезвом состоянии. Распространенность курения, потребления некачественного алкоголя, наркомании и токсикомании. Ежегодно в стране происходит порядка 30 тысяч убийств и 36 тысяч самоубийств, особенно среди детей и подростков.

6 декабря 2016 года в Законодательном Собрании Оренбургской области прошел «круглый стол» на тему профилактики суицидального поведения жителей области. Тема встречи обусловлена одной из основных задач здравоохранения – борьба за человеческую жизнь. В работе «круглого стола» приняли участие вице-губернатор, председатели комитетов, депутаты, руководители областных органов власти, представители общественных и религиозных организаций, медицинского и педагогического сообщества. Консультант аппарата Уполномоченного представлял интересы регионального омбудсмена. В режиме видеоконференции к обсуждению поднятых вопросов присоединились муниципальные образования Оренбуржья.

На мероприятии отмечено, что самоубийства в последние годы превратились в одну из острейших проблем современного общества. По данным Всемирной организации здравоохранения, они занимают четвертое место в списке причин смертности. Ежегодно в мире лишают себя жизни около полумиллиона человек. В 2015 году в Оренбургской области добровольно ушли из жизни 561 человек. Наш регион занимает 4-е место из 14 субъектов Российской Федерации Приволжского федерального округа.

Изучение проблематики в Оренбуржье показали причины суицидальных попыток в подростковой и молодежной группе, а также с пожилыми людьми, инвалидами и одинокими. Анализ причин привел к выводу о необходимости государственной программы первичной профилактики суицида.

По итогам заседания «круглого стола» приняты рекомендации, в числе которых разработка и вынесение на рассмотрение Законодательного Собрания Оренбургской области законопроекта «О профилактике суицидального поведения населения Оренбургской области», активизация комплексной работы по недопущению ситуаций, приводящих к суицидам. Кроме того, принят ряд рекомендаций муниципальным образованиям области, министерствам образования и здравоохранения по содействию в реализации программ профилактики суицидальных настроений в детско-подростковой среде. Для продолжения работы в заданном направлении решено создать межведомственную рабочую группу для координации этой деятельности.

Безусловно, показатели оказания медицинской помощи в значительной степени определяются финансированием. От финансирования зависит все, или почти все: компетентность и количество врачебных кадров, наличие лекарственных препаратов, оборудования. Поток пациентов велик, и для адекватного их медицинского обслуживания необходимо сохранять то, что есть хотя бы на нынешнем уровне.

Проанализировав ситуацию с соблюдением прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь, можно сделать вывод о том, что основными причинами нарушений являются недостаточное финансирование, дефекты организации самой системы здравоохранения, закрытость и корпоративность медицинского сообщества, человеческий фактор.

**В обязательном порядке следует отметить, что в сфере здравоохранения области сделано немало, но в отрасли накопилось достаточно проблем, поэтому еще необходимо многое сделать. Предстоит решать серьезные организационные, кадровые проблемы. От эффективной работы учреждений здравоохранения будет зависеть поддержание и рост численности населения области, снижение уровня смертности, особенно в трудоспособном возрасте, улучшение состояния здоровья оренбуржцев.**

**Рекомендации:**

**Министерству здравоохранения Оренбургской области:**

организовать эффективный регулярный контроль качества оказания в подведомственных организациях медицинских услуг и уважительного отношения к правам граждан;

с установленной периодичностью осуществлять проверки кадровой работы в подведомственных учреждениях, согласовывать с юридической службой увольнения работников по инициативе администрации медицинского учреждения;

с установленной периодичностью размещать на своем портале обобщенную информацию о жалобах граждан для обеспечения возможности широкой дискуссии по наиболее злободневным вопросам состояния здравоохранения области;

провести социологические опросы пациентов медицинских учреждений на предмет удовлетворенности качеством оказания медицинской помощи, исходя из полученных результатов принимать организационные меры;

поручить руководителям медицинских учреждений разместить в доступных для пациентов местах информацию с адресами и телефонами контролирующих органов, Уполномоченных по правам человека и по правам ребенка.

### **Трудовые права**

Конституция, Трудовой кодекс и отраслевое законодательство Российской Федерации закрепляют основные принципы регулирования трудовых отношений: свободу труда, запрещение принудительного труда и дискриминации в этой сфере, защиту от безработицы, равенство прав и возможностей работников, обеспечение права каждого работника на справедливые условия труда, своевременную выплату справедливой заработной платы, право на объединение, социальное партнерство и другое.

Практика показывает, что не все продекларированные принципы соблюдаются участниками правоотношений, и подтверждением тому являются результаты деятельности правоохранительных органов и суда, Государственной инспекции труда, службы судебных приставов, исполнительного органа власти, общественных организаций и объединений.

В 2016 году органами прокуратуры области особое внимание уделялось работе по защите конституционных прав граждан на труд и оплату труда, особенно работников предприятий-банкротов, усилению надзора за деятельностью уполномоченных органов контроля и иных структур.

В результате принятия упреждающих мер силами всех заинтересованных ведомств и структур удалось переломить негативную тенденцию роста официально зарегистрированной задолженности по заработной плате в регионе, на 01.01.2017 она составила 19,8 млн. руб. в шести организациях. Снижена напряженность на предприятиях-банкротах, ликвидирована задолженность по зарплате на общую сумму более 15 млн. руб., свыше тысячи должностных лиц привлечены к ответственности, часть работодателей дисквалифицированы, возбуждены уголовные дела.

В то же время Госинспекцией труда на постоянной основе формируется реестр хозяйствующих субъектов, имеющих скрытую задолженность по заработной плате, в том числе организаций-банкротов. На начало отчетного года в реестр включены 29 хозяйствующих субъектов, имеющих задолженность по заработной плате в размере 59,791 млн. руб. перед 3 253 работниками.

Районными (городскими) судами рассмотрены дела по трудовым спорам следующих категорий: о восстановлении на работе об оплате труда с удовлетворением требований – 34%; об оплате труда с удовлетворением – 86%; о возмещении вреда, причиненного при исполнении трудовых обязанностей, с удовлетворением – 64%; о предоставлении гарантий и компенсаций отдельным категориям работников, о признании недействительными решений об отказе в их предоставлении с удовлетворением – 58% и другие.

Мировыми судьями рассмотрено около 8 тысяч дел по трудовым спорам с

99,4% удовлетворенности. Основная часть дел – вынесение судебного приказа о взыскании с работодателей в пользу работников заработной платы.

В целом наблюдается тенденция уменьшения общего количества рассмотренных судами дел по трудовым спорам.

В 2016 году Государственной инспекцией труда в Оренбургской области проведено 1 756 проверок всех видов, в том числе 771 – в отношении хозяйствующих субъектов малого предпринимательства. Выявлено более 5 тысяч правонарушений, из которых в 90% случаев нарушения устранены. Наибольшее количество нарушений допущено по вопросам оплаты труда, трудового договора, рабочего времени и времени отдыха, охраны труда, материальной ответственности сторон трудового договора и другим.

По результатам выданных для обязательного исполнения предписаний устранено около 5 тысяч правонарушений. За нарушения трудового законодательства к административной ответственности в виде штрафа на общую сумму более 66 млн. рублей привлечено около 3 тысяч должностных, юридических лиц и предпринимателей без образования юридического лица. За повторные в течение года нарушения закона об оплате труда помимо наложения штрафа два должностных лица привлечены к такому виду наказания, как дисквалификация (освобождение от занимаемой должности).

Самым распространенным нарушением по-прежнему остается нарушение сроков выплаты заработной платы, оплаты отпуска и выплаты расчетных сумм при увольнении. Основными причинами несвоевременной выплаты заработной платы в организациях является отсутствие собственных средств на выплаты, их убыточная деятельность, непринятие мер к взысканию сумм дебиторской задолженности, нерентабельность.

Действующим в Российской Федерации законодательством за нарушения трудовых прав граждан предусмотрены и такие крайние меры, как привлечение работодателей к уголовной ответственности. Следователями Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Оренбургской области по результатам рассмотрения сообщений о преступлениях, связанных с невыплатой заработной платы, возбуждено 34 уголовных дела, 25 из них направлены в суд. Принятые решения об отказе в возбуждении уголовного дела органами прокуратуры признаны законными и обоснованными.

Продолжилась практика взаимодействия с надзорными органами в сфере соблюдения трудовых прав граждан на территории области. Принятию последовательных и исчерпывающих мер до полного восстановления нарушенных прав каждого работника способствовала межведомственная рабочая группа по соблюдению законности в сфере труда, в состав которой входит представитель Уполномоченного. Деятельность группы является эффективным механизмом взаимодействия органов власти, надзорных органов и правозащитных организаций с целью укрепления законности в сфере трудовых правоотношений.

Исполнение производств о взыскании задолженности по заработной плате является одним из приоритетных направлений деятельности Управления Федеральной службы судебных приставов по Оренбургской области.

За 2016 год судебными приставами-исполнителями возбуждено 9 511 ис-

полнительных производств на 186 664 тыс. руб. Фактическим исполнением окончено 7 788 исполнительных производств на сумму 126 385 тыс. руб., что составляет 82,4% от общего количества оконченных. Кардинально изменилась динамика фактического исполнения судебных решений – с 48 (за 2015 год) до 82%.

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

Состояние законности в сфере оплаты труда на предприятиях, находящихся в стадии банкротства, стоит одним из основных на повестке дня межведомственной рабочей группы по соблюдению законности в сфере трудового законодательства, членом которой является сотрудник аппарата Уполномоченного. На заседаниях группы заслушиваются отчеты конкурсных управляющих о принимаемых мерах к ликвидации задолженности по заработной плате и вручается прокурорское предостережение о недопущении нарушений в этой сфере. Данные меры давали и продолжают давать положительные результаты.

Учитывая, что не всегда конкурсные управляющие добросовестно исполняли задачи по погашению задолженности по оплате труда перед кредиторами, имелись основания контроля за их деятельностью и со стороны Уполномоченного. Примером служит обращение гражданки Т., на руках у которой имелся судебный приказ о взыскании заработной платы в размере 131 895 руб. Как сообщила заявительница, несмотря на наличие в собственности организации ООО «Оренбургпромжилстрой» недвижимого имущества и транспортных средств, конкурсный управляющий ликвидируемого должника затягивал процесс проведения торгов.

Уполномоченный обратился в адрес прокурора области о необходимости проверки действий, а точнее, бездействия конкурсного управляющего ликвидируемого общества по реализации имущества организации-банкрота о взыскании задолженности по заработной плате перед бывшими работниками.

В результате проверки выявлены нарушения положений статей 100, 129 и 142 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» в части непринятия мер, обеспечивающих сохранность имущества должника, несоблюдения установленных сроков размещения информации на официальном сайте уполномоченного органа.

В адрес председателя Совета некоммерческого партнерства «Саморегулируемая организация арбитражных управляющих «Меркурий» внесено представление об устранении нарушений законодательства о банкротстве. В адрес Управления Росреестра по Оренбургской области направлены материалы для проведения административного расследования по статье 14.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в отношении конкурсного управляющего, которые в дальнейшем положительно рассмотрены в

суде.

После вмешательства в данную ситуацию ускорился процесс реализации с торгов движимого имущества (транспортных средств), в результате чего частично погасилась задолженность по зарплате, в том числе и перед заявителем.

По большому счету, любое обращение от граждан – это тревожный сигнал. Безусловно, не всегда можно согласиться с изложением позиции обратившегося о том, что его права нарушены. Но основным инструментом оценки состояния защищенности прав человека служит анализ обращений жителей региона к Уполномоченному.

В 2016 году в адрес Уполномоченного поступило 194 обращения по вопросам трудового законодательства, что составило 8,6%. Стабильно на протяжении всего периода деятельности Уполномоченного процент трудовых жалоб колебался от 5 до 8. Анализ обращений показал, что поводами для их поступления явились, с одной стороны, действительно допущенные нарушения закона со стороны работодателей: незаконные увольнения сотрудников, уклонение работодателей от официального трудоустройства, несоблюдение трудовых прав при ликвидации предприятий и банкротстве и другие. С другой – это недостаточный уровень знаний самих работников, попустительство при оформлении трудовых правоотношений, неумение и нежелание отстаивать права и гарантии.

Именно из-за незнания закона или нехватки знаний в области своих прав при вступлении в трудовые отношения страдают сами люди. Неправильное оформление договоров, чрезвычайные ситуации на производстве, задержка заработной платы, вопросы увольнения – все это нередко становится неразрешимыми проблемами, если у какой-либо из сторон нет необходимых знаний или закон попросту игнорируется.

Право каждого гражданина на оплату труда является социальным правом, которое неразрывно связано с возможностью обеспечения достойного уровня жизни. Работа в этом направлении нацелена на оказание реальной помощи гражданам, снятие социальной напряженности в обществе и коллективе.

Согласно законодательству в день увольнения работодатель обязан выдать работнику трудовую книжку и произвести с ним полный денежный расчет за фактически отработанное время. Если работник в день увольнения не работал, то соответствующие суммы должны быть выплачены ему не позднее следующего дня после предъявления уволенным работником требования о расчете. Об игнорировании указанных требований сообщили в своем обращении **бывшие работники ООО СТК «КомиНефтеГазСтрой»**. Сотрудникам аппарата Уполномоченного удалось убедить генерального директора компании о необходимости незамедлительного восстановления нарушенных прав граждан. Как итог, заявители получили не только выплаты задолженности по заработной плате, но и компенсации за ее задержку.

Не всегда удавалось добиться восстановления нарушенных прав, причиной тому явилось отсутствие документов, подтверждающих факт работы (трудовой договор, трудовая книжка, доверенности, накладные и прочее). Примером служат обращения граждан, которые не могли получить заработную плату за отра-

ботанное время в ООО «Заря-2000».

В ходе прокурорской проверки, проведенной по просьбе Уполномоченного в ООО «Заря-2000», кадровыми документами подтвердить трудовую деятельность заявителей не представилось возможным. Итогом разрешения обращения стало разъяснение Уполномоченного о том, что при наличии доказательств, свидетельствующих о трудовых отношениях с предприятием, у граждан есть право обратиться в суд с исковым заявлением об установлении данного факта. Для обоснования исковых требований приведены примеры обстоятельств: сведения, полученные из объяснений сторон и третьих лиц, показаний свидетелей, иные вещественные доказательства. Однако заявители не смогли представить суду доказательства, в связи с чем в удовлетворении иска отказано.

Анализ обращений показал, что **проблема с надлежащим оформлением трудовых отношений и отсутствием возможности доказать данный факт остается. Работодателю такое положение дел выгодно, а работник молчаливо соглашается на предлагаемые условия. Заинтересованным ведомствам необходимо продолжить разъяснительную работу с населением о недопустимости подобных нарушений закона и возможных негативных последствиях.**

Ситуация с отсутствием регистрации по месту жительства, которая является вынужденной, не подлежит формальной оценке со стороны центров занятости населения.

Разбираясь по обращению П. на отказ Центра занятости населения г. Оренбурга в признании его безработным, Уполномоченный пришел к выводу, что права гражданина нарушены и требуется вмешательство. П. с 2001 года обучался в государственном казенном специальном (коррекционном) общеобразовательном учреждении для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья «Специальная (коррекционная) школа-интернат № 5» г. Оренбурга и находился на полном государственном обеспечении. С 2012 года он продолжил обучение в Оренбургском государственном экономическом колледже-интернате.

Постановлением администрации города П. включен в список подлежащих обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по МО г. Оренбург. Кроме того, Ленинский районный суд г. Оренбурга своим решением от 30 ноября 2015 года признал за ним право на обеспечение его жилым помещением именно в г. Оренбурге, и это решение администрация обязана была исполнить в течение шести месяцев.

Таким образом, судом рассмотрен и установлен факт проживания гражданина на территории МО г. Оренбург, и данный факт не требовал отдельного доказывания. Отсутствие регистрации заявителя в жилом помещении напрямую связано с ненадлежащим исполнением администрацией города судебного решения о предоставлении жилья.

Уполномоченный, ссылаясь на постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 октября 2015 года № 24-П, согласно которому требование от граждан документов может быть оправдано исключительно необходимостью надлежащего осуществления органами службы занятости воз-

ложенных на них функций по предоставлению безработным гражданам мер государственной поддержки в области содействия занятости и не должно создавать необоснованных затруднений в реализации их права на защиту от безработицы, направил в адрес министра труда и занятости Оренбургской области письмо о рассмотрении вопроса о признании за заявителем права считаться безработным с проведением мероприятий по его трудоустройству, включая переобучение.

Из полученного ответа министерства труда и занятости Оренбургской области следовало, что с доводами Уполномоченного согласились, в Центр занятости населения г. Оренбурга направлены соответствующие разъяснения по данному вопросу.

Согласно закону увольнение работника может быть признано правомерным при условии соответствия основания увольнения нормам действующего законодательства и фактическим обстоятельствам дела, а также при соблюдении порядка увольнения. Но человеческий фактор еще никто не отменял, поэтому имели место случаи, когда работников увольняли именно по психологическим мотивам, подгоняя их под нужную статью трудового законодательства.

Характерным примером служит обращение Б., которая в нарушение закона уволена приказом директора средней общеобразовательной школы района Оренбургской области. Заключение Уполномоченного с рекомендациями отмены незаконного приказа об увольнении работника, восстановлении его в должности и дальнейшем согласовании кадровых приказов об увольнении по инициативе администрации с районным отделом образования рассмотрено положительно. Права заявительницы восстановлены.

Таким образом, анализ ситуации с соблюдением трудовых прав граждан в Оренбургской области показал, что основными причинами возникновения нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов продолжают оставаться:

ненадлежащее осуществление контроля за соблюдением законодательства о труде и охране труда со стороны самих работодателей на предприятиях и в организациях, а также контроля вышестоящих органов за кадровой работой подведомственных учреждений;

низкий уровень правовых знаний и правовой нигилизм работодателей и работников в вопросах трудового законодательства;

отсутствие системы эффективно действующих экономических, административных и правовых, в том числе уголовно-правовых, механизмов, стимулирующих работодателей к безусловному соблюдению требований законодательства о трудовых и непосредственно связанных с ними правах и свободах граждан.

Задача органов государственной власти состоит в том, чтобы путем совершенствования системы эффективного контроля за действиями работодателей, повышения уровня их ответственности за несоблюдение норм трудового законодательства, положений коллективных договоров и соглашений принять максимальные меры по недопущению нарушения конституционных прав граждан на труд. Сами же работники должны принципиально и настойчиво защищать

свои права, в том числе в судебных и административных органах.

**Защита трудовых прав граждан – одно из приоритетных направлений правовой политики государства, а значит, и Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области.**

**Рекомендации:**

**Государственной инспекции труда в Оренбургской области:**

усилить контроль за соблюдением законодательства о труде;

активизировать мероприятия по информированию, консультированию и оказанию правовой помощи работодателям и работникам по актуальным вопросам трудового законодательства с использованием средств массовой информации и широким применением современных информационных технологий.

**Министерству труда и занятости населения Оренбургской области:**

направить территориальным Центрам занятости населения рекомендации при оказании услуг населению не требовать от граждан отдельного доказывания тех фактов, которые уже установлены, в том числе ранее состоявшимися судебными решениями.

**Право на благоприятную окружающую среду**

Оренбургская область относится к регионам со сложной экологической обстановкой, что является следствием освоения богатых природных ресурсов и развитой промышленной базы. Крупные многоотраслевые промышленные и агропромышленные комплексы создают повышенную нагрузку на природные экосистемы.

В целях координации природоохранной деятельности в Оренбургской области Правительством области утверждена и действует государственная программа «Охрана окружающей среды Оренбургской области» на 2014–2020 годы. Общий объем ассигнований из областного бюджета на реализацию мероприятий программы за 2016 год – 84 730,7 тыс. руб. Выделенные средства направлены на мероприятия по регулированию качества окружающей среды и оздоровление экологической обстановки, развитие системы обращения с отходами производства и потребления, осуществление мероприятий по сохранению биологического разнообразия, формированию сети особо охраняемых природных территорий, развитие и использование минерально-сырьевой базы области.

Промышленными предприятиями за счет собственных средств выполнено мероприятий на общую сумму 8,6 млрд. рублей. Особо отмечены использование попутного нефтяного газа ООО «Газпром нефть Оренбург», переработка шлаков ООО «Медногорский медно-серный комбинат», мероприятия ООО «Оренбург Водоканал», АО «Уральская Сталь», ООО «Газпром добыча Оренбург» и ОАО «Орскнефтеоргсинтез».

При оценке состояния поверхностных **водных ресурсов** отрадно отметить, что за последние годы не уменьшилось количество рек и ручьев, их по-прежнему около 3 492 общей протяженностью 31 584 км. Загрязняющие водоемы вещества те же: соединения тяжелых металлов, азот аммонийный и нитритный, сульфаты, нефтепродукты, легкоокисляемые органические вещества по биохимическому потреблению кислорода и органические вещества по химиче-

скому потреблению кислорода, хлорорганические пестициды.

На состояние водных объектов продолжается негативное воздействие от сброса неочищенных сточных вод предприятий жилищно-коммунального хозяйства. Росприроднадзор по Оренбургской области отмечает, что за последнее десятилетие основными предприятиями, оказывающими влияние на загрязнение водных объектов, являются: ОАО «Славянка» (ранее ФГКЭУ «Донгузская КЭЧ района» и ФГКЭУ «Тоцкая КЭЧ района»), ЗАО «Тепловодоснабжение» г. Бугуруслана, ЗАО «Орский мясокомбинат», ООО «Мясокомбинат «Сорочинский», ООО «Орск Водоканал», ПАО «Оренбургнефть», МУП «Жилкомсервис» г. Сорочинска, МУП «Светлинское ЖКО», Соль-Илецкое ММПП ЖКХ и ряд других.

Не изменилась ситуация с сооружениями по очистке сточных вод. По-прежнему из эксплуатируемых 36 очистных сооружений 22% в нерабочем состоянии, 64% требуют капремонта или реконструкции. Не принято действенных мер к строительству сооружений в поселках Домбаровка, Кваркено, Светлый, Ташла, Шарлык и других, где сброс осуществляется на рельеф местности или поля фильтрации.

Среди субъектов Российской Федерации Оренбуржье входит в число 12 регионов с наибольшим объемом выбросов загрязняющих веществ в **атмосферный воздух**, а по Приволжскому федеральному округу занимает первую позицию с объемом выбросов от стационарных источников 490,2 тыс. т.

Вместе с тем в целом динамика валовых выбросов в воздушный бассейн показывает тенденцию к уменьшению загрязнения атмосферного воздуха. Если в 2007 году выбросы составляли 1 074 тыс. т, то на 01.01.2016 – 758,1 тыс. т. Это прежде всего связано со снижением выбросов загрязняющих веществ от стационарных источников, которые сократились в два раза.

С целью осуществления постоянного мониторинга атмосферного воздуха на территории Оренбургской области создана и успешно функционирует территориальная система наблюдения за состоянием окружающей среды (ТСН). Система представлена 10 стационарными и 4 передвижными постами контроля состояния атмосферного воздуха.

Стационарные посты наблюдения, представленные автоматизированными станциями контроля атмосферного воздуха «СКАТ» (г. Оренбург – 5 постов, г. Орск – 3 поста, пос. Илек – 1 пост, г. Медногорск – 1 пост), расположены с учетом розы ветров в районах, наиболее подверженных влиянию выбросов загрязняющих веществ от промышленных предприятий, и выполняют исследования путем непрерывной регистрации данных с помощью автоматических устройств. С единого диспетчерского пульта, где осуществляется анализ и обработка данных, информация передается в природоохранные службы, федеральные органы государственного надзора, диспетчерские службы муниципальных образований, промышленные предприятия для принятия мер оперативного реагирования.

В числе социально значимых экологических вопросов – проблемы в области **обращения с отходами**. На территории области отсутствует достаточное количество объектов размещения твердых коммунальных отходов. Согласно

статданным количество отходов производства и потребления, накопленных на начало 2016 года, составляет более 1 млрд. т. Актуальной остается проблема накопленного экологического ущерба, образованного в результате прошлой хозяйственной деятельности в первую очередь горными выработками после разработки месторождений твердых полезных ископаемых.

В 2016 году проводилась работа по совершенствованию системы государственного регулирования вопросов обращения с отходами.

В соответствии с Федеральным законом от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и в целях разграничения полномочий в области обращения с отходами между органами исполнительной власти Оренбургской области принят указ Губернатора Оренбургской области от 19.09.2016 № 522-ук «Об осуществлении органами исполнительной власти Оренбургской области полномочий в области обращения с отходами».

Правительством Оренбургской области образована рабочая группа по разработке территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами. Территориальной схемой предусматривается деление области на 14 территориально обособленных кластеров, в которых имеется или проектируется полигон твердых коммунальных отходов с сортировочным комплексом либо предусматриваются перегрузочные площадки.

Согласно проектным решениям территориальной схемы на выполнение данных работ в 2017–2019 годах требуется 3 532,1 млн. руб.

В области продолжена реализация комплекса мер («Дорожная карта») по развитию жилищно-коммунального хозяйства Оренбургской области, включающего в себя создание региональной системы по обращению с отходами потребления.

На основе проектных решений территориальной схемы решается вопрос о разработке региональной программы в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами.

В целях реализации мероприятий территориальной схемы в области создается необходимая инфраструктура для безопасного обращения с отходами. По состоянию на 01.02.2017 в государственный реестр объектов размещения отходов (ГРОРО) внесены 49 объектов, расположенных в Оренбургской области, в том числе 9 полигонов твердых коммунальных отходов (города Оренбург, Орск, Бузулук, Гай, Соль-Илецк, Медногорск, Ясный, Бугуруслан и пос. Новосергиевка).

Наиболее эффективным способом охраны и восстановления **степных и лесных экосистем** является организация особо охраняемых природных территорий. Проводится значительная работа по созданию и обеспечению полноценного функционирования как федеральных, так и региональных особо охраняемых природных территорий. Знаменательно, что за последние 20 лет их площадь на территории Оренбургской области увеличилась более чем в 8 раз.

В Оренбургской области пробурены тысячи **нефтяных скважин**. Особую озабоченность среди них вызывают бесхозные скважины, которые прошли консервацию или были ликвидированы в прошлом столетии. Ненадлежащее состояние таких скважин в силу отсутствия собственников реально угрожает созда-

нием чрезвычайных экологических ситуаций.

Законодательство о недрах не регулирует вопросы обеспечения промышленной и экологической безопасности ликвидированных (консервированных) скважин, восстановления бездействующего фонда скважин, его вовлечения в промышленную эксплуатацию.

Проблему бесхозных скважин невозможно решить только за счет добывающих компаний или за счет бюджетных средств, поскольку такие скважины не стоят на учете, многие из них находятся в аварийном состоянии, какие-либо документы на них в фондах геологической информации отсутствуют, сведений о бывших собственниках также нет. Данная проблема должна решаться совместно с заинтересованными органами: органами местного самоуправления, Росимуществом, Ростехнадзором, Роснедрами, Росприроднадзором.

Остаются проблемы безлицензионного пользования подземными водами для целей питьевого и хозяйственно-бытового назначения, особенно в сельских поселениях. Как правило, водозаборы являются собственностью муниципальных образований, которые в свою очередь передают водозаборное хозяйство в пользование предприятиям, создаваемым специально для оказания услуг населению по снабжению питьевой водой. Во многих случаях добыча подземных вод осуществляется с нарушением законодательства о недрах, в том числе без лицензий на право пользования недрами.

Основной причиной безлицензионного пользования подземной водой является большая стоимость оформления сопутствующих документов для получения лицензии, что является непосильной задачей для малых и средних предприятий, особенно в сельских поселениях.

В связи с тем, что на территории области расположено большое количество бесхозных водозаборных скважин, назрела необходимость в проведении их инвентаризации.

Существенное влияние на улучшение экологической обстановки в области оказывает региональный государственный **экологический надзор**.

Специалистами министерства природных ресурсов, экологии и имущественных отношений Оренбургской области за нарушение природоохранного законодательства в 2016 году по делам об административных правонарушениях вынесено постановлений на общую сумму свыше 4 млн. руб.

Управлением Росприроднадзора по Оренбургской области проведены надзорные мероприятия, по итогам которых выданы предписания, внесены представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, применены штрафные санкции к нарушителям закона.

Органами прокуратуры Оренбургской области велась постоянная работа в сфере осуществления надзора за соблюдением законодательства об охране окружающей среды. В 2016 году выявлено более 4 тысяч нарушений законов, в целях устранения которых принесены протесты, в суды направлены иски о возмещении природе ущерба, внесены представления, поставлены вопросы о привлечении виновных к дисциплинарной, административной ответственности и о недопу-

стимости нарушений, по материалам проведенных проверок возбуждены уголовные дела.

Таким образом, наиболее распространенными нарушениями в области охраны окружающей среды являются отсутствие инвентаризации, проекта предельно допустимых выбросов (ПДВ) и специального разрешения на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, а также отсутствие на предприятиях контроля за охраной атмосферного воздуха и при обращении с отходами, отсутствие нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, не разработаны паспорта на отходы I–IV класса опасности, не вносятся плата за негативное воздействие на окружающую среду от размещения отходов и выбросов загрязняющих веществ в атмосферу.

В области охраны и использования водных объектов наиболее частым нарушением является самовольное пользование водным объектом, нарушение правил охраны и специального режима осуществления хозяйственной деятельности в водоохраной зоне водного объекта.

В сфере недропользования наиболее частым нарушением является пользование недрами без лицензии либо с нарушением лицензионных требований.

Необходимо решать 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 – Акбулаке и Тюльгане.

Защита права на благоприятную окружающую среду станет более эффективной, если сами граждане будут выполнять экологические обязанности:

соблюдать требования природоохранного законодательства и установленные нормативы качества окружающей природной среды;

принимать участие в охране окружающей среды, повышая уровень знаний о природе и экологической культуре;

личным примером оберегать и приумножать природные богатства;

содействовать экологическому воспитанию подрастающего поколения.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 05.01.2016 № 7 Правительством Российской Федерации утвержден План основных мероприятий по проведению в 2017 году в Российской Федерации Года экологии (распоряжение от 02.06.2016 № 1082-р). В разделе «Нормирование воздействия на окружающую среду и переход на наилучшие доступные технологии» значится мероприятие, касающееся Оренбургской области, – техническое перевооружение цеха серной кислоты (технологическая система № 1) на Медногорском медно-серном комбинате.

В свою очередь, Губернатор Оренбургской области издал указ от 19.12.2016 № 739-ук «Об утверждении плана основных мероприятий по проведению в 2017 году в Оренбургской области Года экологии».

**Безусловно, все намеченные мероприятия как на уровне Федерации,**

**так и субъекта направлены на улучшение ситуации с окружающей средой, а вопросы совершенствования законодательства в части оценки воздействия на окружающую среду, экологической экспертизы и введения стратегической экологической оценки помогут еще и в том, чтобы жестко спросить с нарушителей. Остается только надеяться, что все запланированное будет выполняться и на это хватит полномочий, средств, сил, воли и добросовестного отношения к решению природоохранных проблем.**

Председатель Правительства Российской Федерации Д.А.Медведев рекомендовал не только органам государственной власти субъектов Российской Федерации, но и заинтересованным организациям за счет привлечения внебюджетных источников принять участие в намеченных мероприятиях. Уполномоченный и его аппарат не останутся безучастными.

### **Миграционные правоотношения**

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

На территорию Оренбургской области в 2016 году прибыли и поставлены на миграционный учет 101 163 иностранных гражданина и лица без гражданства, что меньше, чем в 2015 году (102 912).

За нарушение правил въезда либо режима пребывания в отношении 832 иностранных граждан и лиц без гражданства судами принято решение об административном выдворении за пределы Российской Федерации, что на 8,9% больше предыдущего года.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 05.04.2016 № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» Федеральная миграционная служба (ФМС) упразднена, а ее функции переданы в систему МВД России.

В УМВД России по Оренбургской области осуществление деятельности в миграционных правоотношениях возложено на Управление по вопросам миграции. Основными задачами Управления являются: производство проверок и оформление документов о гражданстве Российской Федерации; осуществление регистрационного учета граждан; оформление и выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда, проживания и временного пребывания в Российской Федерации, а также для осуществления трудовой деятельности; федеральный государственный контроль (надзор) и оказание государственных услуг в сфере миграции; миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации; реализация мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции; исполнение законодательства по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, участие в предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства.

В целях активизации процессов восстановления прав граждан 18 ноября 2016 года перезаключено Соглашение о взаимодействии Управления Министерства внутренних дел России по Оренбургской области в лице начальника генерал-майора полиции Давыдова Михаила Ильича и Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области Чадова Анатолия Михайловича в во-

просах защиты прав и свобод человека и гражданина.

**Переходящее от УФМС России по Оренбургской области налаженное конструктивное взаимодействие с руководством созданного Управления в системе УМВД позволило и в отчетном году эффективно работать в направлении соблюдения прав граждан и добиваться их восстановления в случае допущенных нарушений.**

За отчетный период к Уполномоченному поступило 86 обращений по вопросам миграционных правоотношений, что составило 3,8% от их общего количества. Тематика поступивших обращений осталась неизменной: получение гражданства Российской Федерации, разрешения на временное проживание, вида на жительство, вопросы депортации и 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.

Актуальным оставался вопрос о получении оснований для законного проживания на территории Российской Федерации – разрешения на временное проживание, вида на жительство и гражданства.

Так, к Уполномоченному обратилась **П.** с ходатайством об оказании помощи в легализации ее нахождения на территории Российской Федерации и дальнейшего получения гражданства. Легализации препятствовало отсутствие у заявительницы возможности подтверждения доходов и денежных средств во время проживания на территории России.

По инициативе Уполномоченного проведена рабочая встреча с руководством Управления по вопросам миграции, где рассмотрены возможности оформления разрешения на временное проживание и в дальнейшем упрощенного получения гражданства. Определен порядок действий и перечень документов, необходимых заявительнице для приобретения гражданства путем вступления в программу добровольного переселения соотечественников либо подтверждения доходов за время пребывания в Российской Федерации. В последующем заявление **П.** о вступлении в указанную программу было удовлетворено, оформлено разрешение на временное проживание в нашем регионе.

Другая гражданка с аналогичной проблемой обращалась к Уполномоченному в интересах своего брата **Ш.**, который являлся лицом без гражданства и отбывал наказание в Оренбургской области. Просьба заключалась в том, чтобы после освобождения из мест лишения свободы к брату не применялась процедура депортации.

Заявительнице оказана правовая помощь, даны рекомендации по истребованию из посольства Республики Казахстан необходимых документов и сведений для предоставления их в органы миграции вместе с обращением о нецелесообразности депортации.

По рекомендациям Уполномоченного **Ш.** после освобождения по отбытию

наказания подал заявление об установлении личности и определении правового статуса на территории Российской Федерации. В настоящее время его личность установлена, он проживает с семьей на территории Российской Федерации на основании разрешения на временное проживание.

Нередко заявители сталкивались с затруднениями при получении паспорта гражданина Российской Федерации.

В начале 2016 года к Уполномоченному обратился У. с ходатайством об ускорении вопроса по установлению личности и получению паспорта гражданина Российской Федерации.

По инициативе аппарата Уполномоченного с руководством Ленинского районного отдела миграционной службы г. Оренбурга проведена рабочая встреча, на которой даны рекомендации о проведении дополнительных проверок, направленных на получение данных о личности заявителя, в том числе с обязательным соблюдением установленных административным регламентом сроков. В результате совместно проделанной работы У. был документирован паспорт гражданина Российской Федерации.

С жалобой на бездействие органов миграционной службы по Дзержинскому району г. Оренбурга обращался к Уполномоченному гражданин Р., который не мог получить паспорт из-за проволочек с установлением его личности.

Разбирательство по жалобе позволило установить факт недостаточности проведенного комплекса проверочных мероприятий по установлению личности Р. По инициативе Уполномоченного в отношении заявителя проведены дополнительные проверочные мероприятия: направлены запросы для проведения процедуры опознания сожительниц, соседями по месту жительства; проверки по дактилоскопическим учетам; получение сведений о прохождении военной службы. После того как собранный материал поступил в Управление по вопросам миграции УМВД России по Оренбургской области, дано заключение об установлении личности Р., и он получил паспорт гражданина Российской Федерации.

Если обычные граждане имеют возможность самостоятельно заниматься вопросами документирования, то такая категория, как лица, отбывающие наказание в местах лишения свободы, ограничена в своих действиях, и обязанность принимать заблаговременные меры по получению паспортов осужденными лежит как на администрации исправительного учреждения, так и на миграционной службе.

Службы по вопросам миграции не отказывают исправительным учреждениям в выдаче паспортов осужденным, однако многие направляемые запросы остаются без ответа, переписка ведется на протяжении нескольких лет и не всегда приводит к положительному результату. Существуют объективные причины, когда лица в местах лишения свободы не паспортизируются и освобождаются без документов. Но разбирательства по поступившим к Уполномоченному обращениям продолжают свидетельствовать о том, что и по субъективным причинам, когда ответственные лица несвоевременно и неэффективно выполняют свою работу, вопросы документирования зависят.

Примером служит ситуация, которая сложилась у осужденной Б., отбыва-

ющей наказание в ФКУ ИК-2 УФСИН России по Оренбургской области. Осужденная сообщила Уполномоченному, что в течение двух лет не разрешится вопрос с получением (впервые) ею паспорта гражданки Российской Федерации, органы миграции в г. Бузулуке пассивны.

При выяснении обстоятельств в данном случае вновь оказалась неполнота проведенного комплекса проверочных мероприятий по установлению личности осужденной. Вмешательство в ситуацию через руководство Управления по вопросам миграции УМВД России по Оренбургской области позволило активизировать действия, и по итогам проделанной в кратчайшие сроки работы было вынесено соответствующее заключение, осужденная Б. получила паспорт.

В каждом ежегодном докладе, и в этом в частности, Уполномоченный напоминает ответственным ведомствам о том, что немаловажным элементом подготовки осужденных к освобождению является наличие у них документа, удостоверяющего личность. Более тысячи осужденных, прибывших отбывать наказание в места заключения на территории Оренбургской области, не имеют паспортов, без которых как в заключении, так и на свободе не представляется возможным реализовать права, гарантированные Конституцией Российской Федерацией: оформить социальные пособия, инвалидность, совершить юридические сделки, заключить брак, зарегистрироваться по месту жительства, устроиться на работу, получить медицинскую помощь, принять наследство и многое другое.

Несмотря на то, что в течение года в исправительных учреждениях осужденным оформлено и выдано более тысячи паспортов, все же освободились без документа 181 человек.

**Следует продолжать добиваться того, чтобы исправительные учреждения и территориальные подразделения Управления по вопросам миграции УМВД России по Оренбургской области своевременно обменивались информацией, перестали перекладывать друг на друга обязанность по получению иных документов, когда решаются вопросы паспортизации осужденных.**

Перед Уполномоченным обозначались проблемы въезда иностранных граждан в Российскую Федерацию и в вопросах лишения статуса вынужденного переселенца в связи с утратой документа, удостоверяющего личность.

При более внимательном и чутком отношении к людям со стороны ответственных должностных лиц обращений граждан могло бы и не быть. Налаженное взаимодействие в вопросах защиты прав граждан и совместная деятельность Уполномоченного и руководства Управления по вопросам миграции позволили разрешить проблемы в положительную сторону – в отношении граждан Республики Узбекистан пересмотрен запрет на въезд в Российскую Федерацию и отменено данное решение, после восстановления гражданину паспорта рассмотрен вопрос о восстановлении статуса вынужденного переселенца.

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 це-

лей документы.

В заключение раздела необходимо отметить, что участие Уполномоченного и сотрудников его аппарата в работе межведомственных органов по вопросам миграции позволяет проводить мониторинг миграционного процесса и своевременно оказывать качественную юридическую помощь гражданам Российской Федерации, иностранным гражданам и лицам без гражданства в восстановлении их нарушенных прав.

## **ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЗАЩИТА ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА**

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

Государство стремится воплощать идеи гуманизма и делать их реальными, а это означает, что все структуры, вовлеченные в сферу деятельности правоохранительных органов, должны направлять свои усилия на защиту прав и свобод человека и гражданина в соответствии с нормами Конституции Российской Федерации, международными стандартами и действующим законодательством.

Соблюдение и защита прав граждан в контексте деятельности органов внутренних дел России является неизменно актуальным направлением современной государственной политики. Именно поэтому на правоохранительные органы возложена значимая социальная миссия – создать атмосферу защищенности для каждого законопослушного человека.

Благодаря объединенным усилиям государственных органов и общественных организаций, направленным на борьбу с преступностью, достигнут определенный прогресс. Однако ряд криминогенных факторов продолжает оказывать негативное воздействие на состояние общественной безопасности в регионе. Преступность остается самым массовым и грубым нарушением прав и свобод человека.

В 2016 году в Оренбургской области зарегистрировано 27 230 преступлений, что на 11,5% меньше, чем в 2015 году. Почти треть преступлений совершены на территории г. Оренбурга и Оренбургского района, около 20% – г. Орска.

Сократилось число особо тяжких и тяжких преступлений, среди них убийств и покушений на убийство (-9,8%, 156); умышленных причинений тяжкого вреда здоровью (-19%, 431); изнасилований с покушениями (-26,5%, 36); краж (-23,4%, 10 154); грабежей (-33,6%, 657); разбоев (-28,4%, 126); мошенничеств (-5,5%, 2 128).

На 12,3% (9 170) снизилось количество преступлений, совершенных в общественных местах, на 3,5% (6 419) – уличных преступлений. Вместе с тем на улицах больше совершено убийств и покушений на убийство (+43,8%, 23), преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков (+16,1%, 1 077) и оружия (+14,3%, 8), вымогательств (+17,6%, 20).

Отмечен рост на 2,4% (7 333) преступлений, совершенных в состоянии опьянения, а количество преступлений, совершенных несовершеннолетними или с их участием, снизилось на 32% (720).

Значительным остается удельный вес преступлений, совершенных лицами, ранее их совершавшими (55,7%). Иностранцами гражданами и лицами без

гражданства совершено преступлений на 16,3% больше (657).

Уровень раскрываемости преступлений составляет 62,1%. Следует отметить, что среди отдельных видов тяжких и особо тяжких преступлений, таких как убийство, тяжкие телесные повреждения, повлекшие за собой смерть человека, и изнасилование, процент уровня раскрываемости составляет 95, 100 и 100 соответственно.

Несмотря на формирование правовых и организационных основ противодействия коррупции, уровень распространенности этого явления остается высоким. В 2016 году следователями Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Оренбургской области из 311 рассмотренных сообщений о фактах коррупции возбуждено 251 уголовное дело.

Из числа возбужденных 134, или 53,4%, уголовных дела направлено в суд, в том числе 70 дел о взяточничестве, 20 – о мошенничестве, 27 – о присвоении или растрате, 10 – по фактам злоупотребления служебным положением и превышения должностных полномочий. Безусловно, статистика о привлечении к уголовной ответственности коррупционеров хорошая, но цифры несопоставимы с распространенностью этого негативного социального явления в обществе.

Являясь одной из системных угроз общественной безопасности, коррупция существенно затрудняет нормальное функционирование государственных органов и органов местного самоуправления, препятствует проведению социальных преобразований и модернизации экономики, вызывает серьезную тревогу в обществе и недоверие к государственным институтам.

Право на доступ к правосудию в структуре государственной защиты занимает особое место, потому что имеется прямая связь с судьбами, укладом жизни людей. Благодаря реализации этого права, можно судить не только об эффективности работы правоохранительных, следственных органов, органов прокуратуры и судебной власти, но и о состоянии законности и справедливости в обществе.

Важнейшим критерием оценки результатов работы полиции должен стать, помимо прочего, учет практики и характера нарушений в сфере прав и свобод граждан. Этому способствуют итоги работы Уполномоченного, из которых порой следовали выводы, что использование сотрудниками органов внутренних дел своих полномочий не всегда сочеталось с соблюдением таких принципов, как законность и обоснованность.

В своей жалобе несовершеннолетний Д. сообщил, что сотрудники полиции отдела полиции № 3 МУ МВД России «Оренбургское» забрали его из школы во время учебного процесса в 11 часов, доставили в отдел полиции и проводили следственные действия без участия законного представителя до 18 часов.

Жалоба направлена прокурору Оренбургской области для рассмотрения по подведомственности. Согласно полученной информации подросток доставлялся в отдел полиции по подозрению в совершении преступления по уголовному делу, но протокол составлен не был, предельный трехчасовой срок его содержания в отделе полиции превышен, законным представителям подросток не передавался. Кроме того, допрос Д. в качестве свидетеля произведен с нарушением требований УПК РФ, так как законный представитель не присутствовал при

производстве следственного действия.

В связи с допущенными нарушениями закона прокуратурой Дзержинского района г. Оренбурга начальнику указанного отдела полиции и начальнику отдела по расследованию преступлений данного отдела внесены представления об их устранении с требованием о привлечении должностных лиц к дисциплинарной ответственности. Виновные понесли наказание.

Мониторинг поступивших в адрес Уполномоченного обращений показывает, что наибольшее количество составляют вопросы применения законодательства. Одним из распространенных видов обращений являются жалобы на нарушение прав граждан, потерпевших от преступлений. Это выражается в отказе приема и регистрации заявлений о совершенных преступлениях, несвоевременном реагировании на заявления, неквалифицированных доследственных проверках.

В 2016 году поступило 74, или 3,3%, подобных жалобы, по результатам рассмотрения которых даны разъяснения о положениях действующего уголовно-процессуального законодательства, предусматривающего право и возможность обжалования действий (бездействия) и решений дознавателя, следователя. Из практики аппарата Уполномоченного по рассмотрению обращений можно отметить, когда сотрудники с опытом работы в правоохранительной системе, ознакомившись с незаконными или необоснованными процессуальными решениями органов дознания, помогали подготовить жалобы в суд в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и принимали участие в судебных заседаниях.

Можно назвать достаточно примеров невнимательного отношения руководителей отделов полиции на просьбы отреагировать на явные нарушения прав граждан со стороны подчиненных при проведении доследственных проверок. Впоследствии нарушения подтверждались, и нередко возбуждались уголовные дела.

Например, гражданка П. жаловалась Уполномоченному на бездействие сотрудников отдела полиции № 4 МУ МВД России «Оренбургское» при проведении проверки по ее заявлению о неправомерном завладении транспортным средством в 2014 году.

После того как на обращение Уполномоченного в ее интересах от руководства МУ МВД России «Оренбургское» был получен ответ, что по результатам рассмотрения нарушений со стороны сотрудников отдела полиции не выявлено, жалоба направлена надзирающему прокурору. В результате проверки материала отменено незаконное постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, внесено представление в адрес начальника отдела полиции № 4 МУ МВД России «Оренбургское» об устранении нарушений закона о приеме, регистрации и разрешении сообщения о преступлении.

По итогам дополнительной проверки по данному факту спустя год возбуждено уголовное дело – угон автомобиля. Следы и улики совершенного преступления, виновное лицо теперь сложно отыскать, поэтому производство по делу приостановлено.

Еще с 2015 года гражданка Г. через Уполномоченного пыталась обратиться

должное внимание сотрудников полиции и прокуратуры на факт завладения ее денежными средствами с кредитной карты, совершенного в период с 06.12.2012 по 26.02.2013. В отделе полиции № 3 УМВД России по г. Оренбургу на протяжении нескольких лет выносились многочисленные постановления об отказе в возбуждении уголовного дела по данному факту, но необходимые проверочные действия, такие, как истребование из ОАО «Сбербанк России» и ОАО «Мегафон» сведений о движении денежных средств, собственнике телефонного номера, причастного к списанию денежных средств, так и не были проведены. Несмотря на то, что после очередных жалоб в прокуратуре Дзержинского района г. Оренбурга отменялись незаконные решения, меры реагирования не были эффективны.

После дополнительной проверки, проведенной по инициативе Уполномоченного, в январе 2016 года все же возбуждено уголовное дело о краже. Неудивительно, что производство по делу приостановлено в связи с неустановлением лица, подлежащего привлечению к уголовной ответственности. Перспективы у дела, по-видимому, нет, как нет и надежды у заявительницы вернуть свои средства. **У Уполномоченного возник вопрос: что мешало ответственным сотрудникам качественно и своевременно организовать проверку и произвести действия, чтобы получить достаточную информацию о том, что совершено преступление?**

Или другой пример с гражданином Ф. В 2013 году он одолжил своим знакомым (матери и дочери) два миллиона рублей, которые последние обещали вернуть после продажи квартиры. Однако деньги возвращать никто не собирался, от своих обязательств женщины отказались. За время нахождения заявления Ф. в отделе полиции № 2 МУ МВД России «Оренбургское» 12 раз выносились постановления об отказе в возбуждении уголовных дел в отношении указанных заявителем лиц. Все постановления столько же раз отменялись прокуратурой Центрального района г. Оренбурга.

За 18 месяцев проверки сотрудники полиции так и не изъяли, не приобщили к материалу переписку, подтверждающую умысел на завладение обманным путем чужим имуществом.

Как оказалось, женщины действительно мошенницы: в июле 2015 года Промышленным судом г. Оренбурга одна из них (мать) осуждена по 11 аналогичным эпизодам хищения денег под видом займа, действуя через свою дочь. В районных судах находились на рассмотрении ряд гражданских исков о взыскании с обеих денежных средств.

Уполномоченный, не согласившись с ответом УМВД России по Оренбургской области о том, что доводы заявителя неоднократно проверялись и не нашли своего подтверждения, а сотрудники полиции не допустили нарушений закона, в связи с чем переписка с гражданином была прекращена, обратился к прокурору области за восстановлением нарушенных прав Ф.

Согласно полученной информации последнее постановление об отказе в возбуждении уголовного отменено, в связи с допущенной волокитой и нарушениями законодательства начальнику отдела полиции внесено представление, по результатам рассмотрения которого должностные лица ОВД привлечены к дис-

циплинарной ответственности. В июне 2016 года следователем ОРП № 2 на территории Центрального района г. Оренбурга возбуждено уголовное дело по факту мошенничества, совершенного в особо крупном размере.

**Спрашивается, на основании какого закона органы полиции могли прекратить переписку с человеком, который пострадал от преступления и на протяжении нескольких лет пытался в этом их убедить? Права гражданина, понятно, нарушены. Но кто из руководства ответит за это нарушение, непонятно.**

При подготовке настоящего доклада из прокуратуры пришел ответ о том, что производство по делу приостановлено, а длительный срок следствия обусловлен действиями потерпевшего Ф., который уклоняется от явки в отдел полиции и отказывается сообщать свое фактическое место жительства.

К сожалению, подобных примеров, когда граждан, потерпевших от преступлений, не слышат, им не верят, заставляют самим собирать и представлять доказательства, достаточно много. Такие ситуации, которые описаны выше, свидетельство не только ущемления прав человека, но и своего рода унижения человеческого достоинства. **Длительные мытарства из отдела полиции в прокуратуру с жалобами и обратно только усиливают недовольство населения работой правоохранительной системы в целом.**

Правозащитная деятельность показывает, что наиболее часто нарушения прав и свобод человека допускаются при приеме, регистрации и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях. Несмотря на принимаемые меры по укреплению учетно-регистрационной дисциплины, в работе правоохранительных органов по-прежнему широко распространены факты укрытия преступлений от учета, вынесения незаконных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела или о возбуждении уголовного дела.

По данным прокуратуры Оренбургской области, в 2016 году прокурорами выявлено и поставлено на учет почти 2 тысячи укрытых преступлений. По фактам укрытия от учета преступлений возбуждены и расследуются 6 уголовных дел, к дисциплинарной ответственности привлечено более 2 тысяч должностных лиц правоохранительных органов области.

**По мнению Уполномоченного, ежегодная статистика укрытых преступлений свидетельствует о том, что практика привлечения сотрудников полиции к дисциплинарной ответственности не приводит к изменению ситуации и в работе полиции нужно серьезно менять отношение к неочевидным, обезличенным фактам противоправных действий, подпадающих под статьи Уголовного кодекса Российской Федерации.**

Полученные от заявителей постановления об отказе в возбуждении уголовного дела нередко показывают, что проверки по заявлениям о преступлениях проводятся поверхностно, юридическая оценка событиям дается неверная, а иногда вопреки требованиям закона проверка вообще не проводится. В большинстве случаев это связано с некомпетентностью сотрудников полиции, а также сведении роли прокуратуры к механической отмене незаконных решений без перспективы дальнейшего недопущения нарушений закона со стороны поднадзорного органа.

Принятие более жестких мер к нерадивым сотрудникам, не выполняющим указания после возврата материала для дополнительной проверки, а также повышение контроля со стороны руководителей могло бы в какой-то мере способствовать восстановлению нарушенных прав обратившихся за защитой прав граждан.

В погоне за показателями несвоевременно и недостаточно квалифицированно оцениваются представленные заявителями доказательства совершенных в отношении них преступлений.

Примером может служить обращение **Н.**, которая просила Уполномоченного оказать содействие в получении результатов проверки в МУ МВД России «Оренбургское» по ее заявлению о хищении денежных средств КПК «СтройИнвестФинанс».

Как сообщила заявительница, неизвестные лица в период с июля 2014 года по февраль 2015 года от имени руководителей кредитного потребительского кооператива (ООО «СтройИнвестФинанс»), действуя по принципу финансовой пирамиды, завлекли граждан из г. Оренбурга высокими процентами годовых, в итоге получили от тридцати граждан денежные средства в размере более 3 млн. рублей и похитили их.

Несмотря на то, что в прокуратуре Центрального района г. Оренбурга не раз отменялось незаконное постановление органа дознания об отказе в возбуждении уголовного дела по данному факту, мер к привлечению похитителей к ответственности, отысканию похищенных денег и возврату их владельцам не предпринималось.

В результате переписки Уполномоченного в интересах гражданки **Н.** с органами прокуратуры выяснилось, что 11 апреля 2016 года следственным органом все же было возбуждено уголовное дело № 3/414-2016 по признакам преступления, предусмотренного частью 4 статьи 159 Уголовного кодекса Российской Федерации (мошенничество в особо крупном размере). Дело расследуется.

**Результаты контроля за дальнейшим ходом разрешения обращений показывают, что и после возбуждения уголовного дела не всегда у человека имеются гарантии качественного, в полном объеме, в соответствии с требованиями УПК РФ, в разумный срок производства предварительного расследования и в конечном итоге судебного разбирательства по делу.**

Право на обращение в суд, судебную защиту и справедливое судебное разбирательство является одним из важнейших конституционных прав человека. Реализация этого права предусматривает реальный доступ гражданина к правосудию, рассмотрение его дела в том суде, к подсудности которого оно отнесено законом, неукоснительное соблюдение процедуры судебного разбирательства, а также разумные сроки его проведения, обеспечение требуемых процессуальных прав и гарантий для участников, возможность судебного обжалования и устранения судебной ошибки, обеспечение со стороны государства исполнения судебного решения.

Количество поступивших к Уполномоченному обращений граждан о нарушении права на справедливое судебное разбирательство уголовных дел в 2016 году сократилось до 119 (5,3%), в 2015 году – 126 (6,1%). В своих обраще-

ниях осужденные, их защитники и родственники высказывают несогласие с приговорами суда, в том числе по причине обвинительного уклона, неправильной квалификации действий осужденных, нарушения права на защиту, суровости назначенного наказания.

Такой категории жалобы в соответствии с законодательством не подлежат рассмотрению Уполномоченным по существу. Он не вправе влиять на решение суда или изменить его. Ответ на вопрос, обоснованные или нет доводы о нарушении прав, может дать только вышестоящая судебная инстанция, но проделанная работа по поступившим обращениям показала, что судебные ошибки не исключены.

При разбирательстве в аппарате Уполномоченного по жалобе гражданки П. о несогласии с привлечением к уголовной ответственности сделан вывод о том, что приговор, которым она осуждена по части 3 статьи 204 Уголовного кодекса Российской Федерации (коммерческий подкуп), вынесен в нарушение требований законодательства Российской Федерации. В связи с допущенными нарушениями жалоба направлена прокурору Оренбургской области с убедительной просьбой рассмотреть вопрос о внесении представления в порядке надзора на приговор Дзержинского районного суда г. Оренбурга от 11 декабря 2015 года в отношении П.

17 октября 2016 года в соответствии с постановлением президиума Оренбургского областного суда кассационное представление прокурора удовлетворено, приговор районного суда в отношении П. отменен, уголовное дело направлено на новое рассмотрение.

В представлении прокурор указал, а вышестоящий суд с этими выводами согласился, что суд первой инстанции при вынесении приговора допустил существенные нарушения уголовного и уголовно-процессуального законов, повлиявшие на исход дела: суд не мог постановить обвинительный приговор в особом порядке, так как предъявленное обвинение необоснованно и не подтверждалось доказательствами по делу, а показания самой П. на следствии свидетельствовали о фактическом непризнании ею вины в инкриминируемом преступлении.

Несмотря на то, что еще в начале декабря 2016 года уголовное дело возвращено судом для производства дополнительного расследования, в следственном отделе по Северному административному округу г. Оренбурга СУ СК РФ по Оренбургской области спустя два месяца решение по делу не принято. Уполномоченным запрошена у прокурора Дзержинского района г. Оренбурга информация по делу.

В связи с принятием Федерального закона от 30 апреля 2010 года № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» в аппарат Уполномоченного участились обращения граждан с просьбой пояснить порядок обращения в суд для присуждения им соответствующей компенсации. Гражданам не только дана необходимая информация, но и оказана помощь в составлении искового заявления, разъяснено, каким образом проходит судебный процесс и как вести себя в ходе судебного разбирательства.

В заключение данного раздела доклада следует отметить, что конструктивное взаимодействие Уполномоченного с органами прокуратуры и УМВД России по Оренбургской области может содействовать конституционной защите прав и свобод граждан региона, а также способствовать повышению уровня доверия населения к полиции и в целом правоохранительной системе государства.

**Рекомендации:**

**УМВД России по Оренбургской области:**

исключить практику необоснованных отказов в возбуждении уголовных дел при наличии оснований, явно указывающих на наличие состава и события преступления;

в случаях отмены незаконных и необоснованных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела обязывать сотрудников полиции проводить качественную дополнительную проверку, не возлагая при этом бремя доказывания и сбора доказательств совершенных противоправных действий на самих потерпевших.

**Право на судебную защиту**

В предыдущем докладе говорилось о возрастающей роли региональных уполномоченных по правам человека в судебном процессе о расширении и конкретизации процессуальных возможностей.

Вместе с тем в 2016 году Верховный Суд Российской Федерации, отвечая на вопрос о возможности привлечения в судебный процесс по гражданскому делу в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, Уполномоченного по правам человека, разъяснил, что с учетом компетенции Уполномоченного привлечение его к участию в деле, рассматриваемом в порядке гражданского судопроизводства, в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, не допускается ни по ходатайству лиц, участвующих в деле, ни по инициативе суда.

Таким образом, с учетом позиции Верховного Суда Российской Федерации процессуальные возможности регионального уполномоченного заключаются прежде всего в праве на обращение в суд с административным иском о признании незаконными решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в защиту прав, свобод и законных интересов иных лиц, а также в праве на дачу заключения по гражданскому делу по инициативе суда.

Дополнительные возможности предоставляет 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 областного суда.

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

В 2016 году Уполномоченным рассмотрено 80 жалоб, затрагивающих процессуальные права граждан в гражданском судопроизводстве, что составляет 3,6% от всех обращений. Процент жалоб, посвященных данной проблеме, в общей структуре всех обращений продолжает неуклонно снижаться: в 2012 году – 6,1%, в 2013 году – 5,6%, в 2014 году – 4,8%, в 2015 году – 4,6%.

По всем обращениям о нарушениях процессуальных прав факты нарушений не подтверждались. Заявители полагали, что суд необъективно рассмотрел их дело, неправильно трактуя законодательство.

Тематика обращений о нарушении прав на судебную защиту в 2016 году в общем сохранилась. Добавились жалобы на отказы в удовлетворении ходатайств, в том числе ходатайств об отводе судьи, жалобы на работу аппаратов судов, связанные с направлением по почте процессуальных документов участникам судебного процесса. Причинами, побудившими граждан обратиться к Уполномоченному с жалобой на суд или судью, по-прежнему стали:

- недоверие к суду;
- недовольство решением суда, вынесенным не в пользу гражданина;
- попытка уйти от состязательности процесса и получить административную поддержку;
- попытка повлиять на решение суда путем подачи жалоб на судью;
- претензии к работе аппарата суда.

В каждом ежегодном докладе **Уполномоченный рекомендует судам чаще привлекать его в судебный процесс в качестве государственного органа, дающего заключение в порядке, предусмотренном частью 2 статьи 47 ГПК РФ по делам, имеющим социально значимый характер.** Теперь, когда поставлена точка в вопросе о невозможности привлечения Уполномоченного в судебный процесс в качестве третьего лица, **дача заключения – единственная возможность помочь гражданину непосредственно в гражданском судебном процессе.**

Максимальное внимание оказывалось жалобам, где заявитель был вынужден оспаривать неправомерные действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц в судебном порядке.

Основной причиной, вынуждающей граждан спорить с государством в суде, по-прежнему является несовершенство правоприменительной практики, при которой решения принимаются на основании ведомственных разъяснений, инструкций, циркуляров и даже журнальных статей.

Так, например, опираясь на публикацию ФКУ «Объединенная дирекция» Минстроя России в журнале «Информационный бюллетень», министерство социального развития Оренбургской области приняло решение об исключении гражданки **М.** и ее детей из жилищной очереди, в которой они ожидали государственную жилищную поддержку долгих 15 лет.

Проведенной в аппарате Уполномоченного проверкой установлено, что **М.** с сентября 2001 года состояла в администрации г. Оренбурга на учете граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, в общем списке очередности с составом семьи 4 человека: муж, жена и двое детей. В 2013 году супруги разве-

лись, муж по его заявлению был снят с жилищного учета, а семья из 3 человек оставлена в общем списке очередности с прежней датой постановки на жилищный учет.

В 2014 году семья дождалась своей очереди и стала участником госпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством». У них появился шанс получить государственный жилищный сертификат. Учетное дело данной семьи было направлено в министерство социального развития Оренбургской области, которое является уполномоченным органом в сфере реализации государственных обязательств по предоставлению гражданам – участникам программы за счет средств федерального бюджета социальной выплаты для приобретения жилья посредством сертификатов.

Однако 29 июня 2016 года учетное дело возвратилось из министерства в администрацию города с рекомендацией исключения семьи М. из состава участников подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы «Жилище» на 2015–2020 годы. При этом областное министерство социального развития, ссылаясь на разъяснения ФКУ «Объединенная дирекция» Минстроя России, пояснило, что разделение жилищной очереди не допускается, поскольку это может нарушить права других очередников.

Вместе с тем в рассматриваемом случае такого нарушения не произошло, поскольку очередь была не разделена, а переоформлена с исключением из состава семьи бывшего мужа. Законом не предусмотрено снятие с жилищного учета остальных членов семьи.

Учитывая, что наибольшую юридическую силу в правовой системе Российской Федерации имеет Конституция Российской Федерации, которая гласит, что право человека может быть ограничено исключительно только лишь федеральным законом, к которому разъяснения ФКУ «Объединенная дирекция» Минстроя России не относятся, для гражданки М. в аппарате Уполномоченного подготовлен проект искового заявления о восстановлении права на государственную поддержку.

Рассматривая заявление М., суд согласился с указанными выше доводами, указал на то, что аргументы министерства социального развития Оренбургской области не основаны на законе, и удовлетворил иск, обязав указанное министерство выдать государственный жилищный сертификат на семью из 3 человек.

К сожалению, данное судебное дело не единичный пример незаконных отказов гражданам в реализации принадлежащих им прав, в результате чего человек вынужден спорить с органами власти в судах.

В работе органов власти всех уровней продолжается практика перекладывания ответственности за управленческое решение на суд. Увеличивается нагрузка на судей, права граждан нарушаются.

**В каждом докладе Уполномоченный рекомендует в принятии решения опираться прежде всего на закон в системной связи с конституционным**

**принципом приоритета прав человека, которые, согласно Конституции Российской Федерации, определяют смысл, содержание и применение любого закона.**

**Эта рекомендация продолжает оставаться актуальной для всех органов власти. Необходимо исключить практику отказов гражданину в реализации его права, обосновываемых различными разъяснениями, не носящими нормативного характера. Права человека могут быть ограничены только федеральным законом.**

### **Исполнение судебных решений**

Завершающей стадией судопроизводства является своевременное исполнение судебных решений. Это важнейшая неотъемлемая составляющая прав граждан на судебную защиту, гарантированных статьей 46 Конституции Российской Федерации.

Принятое судом, но неисполненное судебное решение порождает у людей чувство неудовлетворенности деятельностью органов и должностных лиц, которые в силу закона обязаны их исполнять, наносит невосполнимый урон авторитету судебной власти и государства в целом.

В 2016 году с учетом остатка прошлых лет на исполнении судебных приставов-исполнителей структурных подразделений Управления Федеральной службы судебных приставов России по Оренбургской области (далее – УФССП) находилось около 100 тысяч исполнительных производств на общую сумму более 71 млрд. руб. Фактическим исполнением окончено 402 тысячи исполнительных производств, взыскано более 6 млрд. руб., что на 33% больше, чем в прошлом году.

Заведено более 2 тысяч розыскных дел. Благодаря налаженному взаимодействию с УМВД России по Оренбургской области и его структурными подразделениями, а также с судьями судов общей юрисдикции по вопросам оказания содействия в розыске лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия или суда, результативность розыскных мероприятий возросла с 47,1% в 2015 году до 52,6% в 2016 году.

В целом анализ ситуации показал, что основными проблемами в сфере исполнения вступивших в законную силу судебных постановлений являются:

неплатежеспособность должников, отсутствие организаций-должников по месту регистрации, отсутствие у должников имущества или нахождение его в залоге кредитных учреждений, неликвидность имеющегося у должника имущества;

признание организации-должника несостоятельным (банкротом);

исполнение других судебных решений в первоочередном порядке;

отсутствие взаимодействия в проведении розыскных мероприятий должников и их имущества с органами полиции, в том числе и других регионов;

отсутствие единой общероссийской базы учета разыскиваемых и их имущества;

ненадлежащее или не в полном объеме выполнение судебными приставами-исполнителями возложенных функций по проверке имущественного поло-

жения должников как по месту регистрации, так и по месту фактического проживания;

несовершенство уголовного, уголовно-процессуального и исполнительного законодательства, регулирующего вопросы возбуждения уголовного дела, привлечения должников к ответственности;

низкий уровень привлекательности профессии, высокая нагрузка, сокращение штатных единиц, текучесть кадров, низкая зарплата, отсутствие опыта работы и непродолжительный стаж, недостаточность профессиональной подготовки сотрудников.

Мерами, направленными на решение вышеуказанных проблем, являются:

оперативное отслеживание поступлений денежных средств на счета должников, обнаружение имущества, установление местонахождения должников и вручение им уведомлений о возбуждении исполнительного производства, предупреждения о привлечении к уголовной ответственности;

создание единой российской базы учета должников и их имущества;

организация четкого взаимодействия с органами полиции в работе по розыску должников и их имущества, принятии мер при их обнаружении;

создание системы государственного гарантирования материальных прав работников в случае возбуждения дела о банкротстве в отношении работодателя;

расширение полномочий судебных приставов-исполнителей, необходимых для розыска должника и его имущества;

усиление ведомственного контроля за работой службы судебных приставов-исполнителей;

повышение престижа службы судебных приставов-исполнителей, повышение заработной платы;

внесение изменений в действующее законодательство.

В рамках продолжающегося взаимодействия в вопросах соблюдения прав человека, а также рассмотрения поступивших обращений на базе УФССП 21 марта 2016 года проведено Координационное совещание с участием трех региональных омбудсменов – по правам человека, правам ребенка и защите прав предпринимателей.

По итогам обсуждения приняты решения о проведении совместных приемов граждан, в том числе выездных, оказании содействия при проведении Уполномоченными проверок в связи с поступившими обращениями и представлении необходимых данных о причинах неисполнения решений судов и принятых мерах по их устранению, информировании УФССП об имеющихся у Уполномоченных фактах нарушений прав человека, ребенка и предпринимателей.

В целях реализации намеченных мероприятий в 2016 году продолжилась практика проведения совместных выездных приемов граждан по вопросам, касающимся деятельности службы.

Опыт работы в этом направлении показал, что эффективность результатов разрешения поднимаемых на таком уровне проблем возрастает в разы. Незамедлительное после приема изучение в УФССП исполнительного производ-

ства, направление приставам-исполнителям указаний о выполнении конкретных действий и в возможно короткие сроки, как правило, приводили к положительным итогам – исполнительное производство было окончено в связи с его исполнением.

Среди обращений к Уполномоченному одной из неизменных остается тема неисполнения судебных решений. В 2016 году поступило 105 (4,7%) обращений о нарушении прав граждан в сфере исполнительного производства против 54 (2,6%) за 2015 год. Причем основными причинами обращений являются жалобы на пассивные действия сотрудников территориальных подразделений УФССП по исполнительным производствам, особенно в части обеспечения исполнения неимущественных требований, розыска должников и их имущества, ограничения права на выезд за пределы Российской Федерации и другое.

Следует отметить, что увеличение числа обращений произошло в том числе из-за жалоб граждан, являющихся должниками в исполнительном производстве. Они сообщали о наложении ареста и изъятии денежных средств и иного имущества, на которое по закону не допускается обращение взыскания, в том числе на детские пособия, компенсационные выплаты, средства материнского капитала.

В тех случаях, когда необходимо было вмешательство, обращения направлялись Главному судебному приставу области с мотивированным письмом о фактах нарушенных прав граждан и просьбой принятия действенных мер. Как правило, изложенные факты находили свое подтверждение, активизировалась работа по исполнительному производству. Положительным итогом явились 10% обращений, по которым гражданам оказано содействие в восстановлении нарушенных прав по данной тематике.

Примером может служить обращение гражданки **З.** по вопросу бездействия судебного пристава-исполнителя Бузулукского городского отдела судебных приставов УФССП, у которого на исполнении находится исполнительное производство о взыскании задолженности в пользу заявительницы морального вреда за увечье в результате ДТП в размере 500 тыс. руб. Исполнительный лист поступил более года назад, но, несмотря на наличие у должника имущества, не исполнен. Заявления в адрес пристава о причинах волокиты исполнения решения суда оставались без ответа.

После того как Уполномоченный вмешался в данную ситуацию, на имеющееся имущество должника был наложен арест, оно оценено и передано для принудительной реализации. Начальнику отдела поручено проконтролировать реализацию арестованного имущества. Почему только через полгода и только после толчка в спину пристав начал выполнять свою работу и какие еще необходимо принять меры к погашению оставшейся задолженности в размере более 150 тыс. руб., нужно, конечно, разбираться в ведомстве. В аппарате Уполномоченного данное обращение не будет снято с контроля до окончания исполнительного производства.

Или другое обращение гражданки **Н.** по вопросу неисполнения решения суда о взыскании с бывшего мужа алиментов на содержание несовершеннолетних детей. Данное обращение также было направлено для рассмотрения Глав-

ному судебному приставу.

Установлено, что с мая 2013 года в отделе судебных приставов Промышленного района г. Оренбурга на исполнении находится исполнительный лист о взыскании с Н. алиментов. Задолженность уже составляет около 500 тыс. руб. Согласно поступившей из Управления информации на очередной запрос Уполномоченного о проделанной работе и ее результатах незадолго до даты запроса от должника было взято объяснение, вручено направление в Центр занятости населения для постановки на учет в качестве безработного, а также уведомление о временном ограничении на пользование специальным правом.

В результате проведенной служебной проверки по выявленному нарушению, выразившемуся в неприятии всех предусмотренных законом мер для полного и правильного исполнения решения суда, судебный пристав-исполнитель отдела судебных приставов Промышленного района г. Оренбурга привлечена к дисциплинарной ответственности.

В каждом аналогичном случае неполнота или несвоевременность проведенных мероприятий в рамках исполнительного производства позволяли должнику уклоняться от исполнения решения суда. **Понятно, что за упущения в работе должно последовать наказание, но уверенности в том, что после этого ситуация в целом может измениться и права граждан не будут нарушаться, нет.**

Как и раньше, когда Уполномоченный в защиту интересов граждан обращался к руководству Управления судебных приставов, становилось ясно, что **только внимательное и доброжелательное отношение к людям, добросовестное отношение к исполнению своих обязанностей должны стать главными критериями работы службы.**

7–8 декабря 2016 года в г. Москве состоялось заседание Координационного совета российских уполномоченных по правам человека. На мероприятии поднят и активно обсуждался вопрос на тему «Исполнение вступивших в законную силу судебных постановлений: состояние, проблемы, пути их решения».

Согласно принятому решению уполномоченным по правам человека рекомендовано продолжить практику проведения единых дней приема граждан совместно и по согласованию с Федеральной службой судебных приставов и ее территориальными управлениями в субъектах. Выражено пожелание Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации Т.Н.Москальковой обратиться в Правительство Российской Федерации с предложением о создании межведомственной рабочей группы с участием в ней представителей Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Федеральной службы судебных приставов, Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, Аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Совета уполномоченных по правам человека с целью оперативного разрешения проблем, возникающих при реализации прав граждан в рамках исполнительного производства.

В организации ее работы считать приоритетными направлениями:

предотвращение нарушений прав граждан в исполнительном судопроиз-

водстве, связанных с необоснованным обращением взыскания на денежные средства должника, взыскание которых запрещено статьей 101 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»;

активизация работы по своевременному информированию граждан об изменениях и дополнениях, вносимых в федеральное законодательство с использованием средств массовой информации и личных интернет-ресурсов;

выработка предложений по разрешению проблем исполнения органами власти судебных решений о предоставлении жилых помещений по договорам социального найма отдельным категориям граждан, перед которыми имеются государственные обязательства, включая определение возможных источников и механизмов финансирования расходов на исполнение судебных решений, а также определение подходов к законодательному регулированию изменения способа исполнения таких судебных решений;

выработка предложений по разрешению проблем исполнения судебных решений о взыскании задолженности по заработной плате в условиях неплатежеспособности работодателей, в том числе при банкротстве предприятий;

выработка предложений по разрешению проблем содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, в специальных учреждениях временного содержания иностранных граждан из-за отсутствия достаточных средств федерального бюджета для их выдворения, несмотря на наличие соответствующих судебных решений;

определение механизмов и законодательных гарантий возмещения вреда потерпевшим со стороны осужденных за совершение преступлений в отношении данных лиц, проработка вопроса о неприменении условно-досрочного освобождения в отношении лиц, не возместивших ущерб потерпевшим;

проработка предложений о внесении изменений в действующее законодательство в части наложения ареста на имущество не только лиц, совершивших преступления, но и на членов их семьи, если такое имущество было получено в результате совершения преступления для последующей реализации с использованием вырученных средств, преимущественно в качестве компенсации потерпевшим;

разработка и внедрение согласительных процедур в целях урегулирования проблем, связанных с взысканием денежных средств по судебным решениям с социально незащищенных граждан и жертв мошеннических займовых схем;

определение наиболее эффективных мер и субъектов административной ответственности за уклонение от исполнения вступивших в законную силу судебных решений.

В срок до 15 февраля 2017 года уполномоченным по правам человека предложено подготовить предложения по вопросам, связанным с защитой трудовых прав работников предприятий, находящихся в стадии банкротства и в условиях неплатежеспособности предприятий для направления в Правительство Российской Федерации (с учетом резолюции Председателя Правительства Российской Федерации Д.А.Медведева от 25 ноября 2016 года № ДМ-П12-70пр).

Также принято решение считать целесообразным подготовку итоговой справки по правозащитным проблемам исполнения судебных постановлений и путям их решения, обобщающей результаты обсуждения на Координационном совете российских уполномоченных по правам человека, для последующего опубликования в средствах массовой информации и направления в федеральные органы государственной власти.

**Таким образом, принятие государством исчерпывающих мер для повышения эффективности исполнения судебных решений является важной го-сударственной задачей и охватывается обязанностью по обеспечению реализации права человека на судебную защиту. Решение этой задачи требует определенного уровня внимания со стороны всех ветвей государственной власти. Пока еще, к сожалению, уровень этого внимания нельзя считать достаточным.**

**Рекомендации:**

**УФССП России по Оренбургской области:**

взвешенно и внимательно подходить к исполнению судебных решений в отношении социально незащищенных слоев населения;

при возбуждении исполнительного производства и при наличии предусмотренных законом оснований одновременно выносить постановления о запрете выезда из Российской Федерации должника с целью обеспечения интересов взыскателя.

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

Согласно статье 4 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» (далее – Федеральный закон № 103-ФЗ) содержание под стражей осуществляется в соответствии с принципами законности, справедливости, презумпции невиновности, равенства всех граждан перед законом, гуманизма, уважения человеческого достоинства, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, принципами и нормами международного права, а также международными договорами Российской Федерации и не должно сопровождаться пытками, иными действиями, имеющими целью причинение физических или нравственных страданий подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, содержащимся под стражей.

В соответствии с Правилами внутреннего распорядка в изоляторах временного содержания (далее – ИВС) устанавливается режим, обеспечивающий соблюдение прав подозреваемых и обвиняемых, их изоляцию, исполнение ими своих обязанностей, а также решение задач, предусмотренных Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации. Организация и обеспечение режима в ИВС, поддержание в нем внутреннего распорядка возлагается на ответственного начальника органа внутренних дел, его заместителя – начальника милиции общественной безопасности, начальника ИВС.

В течение года Уполномоченный в целях проверки соблюдения прав человека в местах принудительного содержания осуществил выезды в изоляторы временного содержания ОМВД России по Илекскому, Бугурусланскому, Са-

ракташскому, Шарлыкскому, Октябрьскому районам, городам Новотроицку, Сорочинску, Гаю и Бузулуку.

При посещении изоляторов всегда принимали участие руководители отделов внутренних дел, ИВС, представители УВМД России по Оренбургской области и органов прокуратуры области.

Установлено, что помещение изоляторов, как правило, – это пристройка к зданию отдела полиции. Помимо камер для содержания граждан (норма санитарной площади на одного человека 4 кв. м выдержана), в изоляторах оборудованы следственный кабинет, комнаты для свиданий, подогрева пищи, хранения постельных принадлежностей и личных вещей подозреваемых и обвиняемых, санпропускник, кабинеты медицинского работника и начальника ИВС.

Одна или две камеры изоляторов используются для содержания лиц, задержанных и арестованных в административном порядке.

Все камеры ИВС оборудованы индивидуальными спальными местами, столами, скамейками для сидения по лимиту мест, вешалками для верхней одежды, навесными ящиками для хранения вещей первой необходимости, дневным и ночным освещением, емкостью для питьевой воды. Во всех камерах установлены раковины и подведена холодная вода, санузлы с условиями приватности. На полу – деревянное покрытие.

По желанию содержащихся им выдается художественная литература и другие разрешенные печатные издания, а также письменные принадлежности. В помещениях ИВС установлены автоматическая пожарная сигнализация и система оповещения о пожаре. В камерах и помещениях ИВС ведется видеонаблюдение. Предметы гигиены, чистящие и моющие средства для санобработок камер в достатке. Организовано трехразовое питание содержащихся, подогрев пищи. В наличии холодильник, необходимый кухонный инвентарь. Оборудованы прогулочные дворы, шлюзы для посадки (высадки) со смотровой ямой.

Не во всех ИВС в штате предусмотрен медицинский работник, поэтому медицинская помощь, первичный осмотр поступающих осуществляется в учреждениях здравоохранения. Уполномоченный обратил внимание руководства отделов полиции на необходимость укомплектования должности заведующего медицинской частью (врача-терапевта) там, где нет своих медицинских работников.

При обходе камер ИВС во время беседы с содержащимися гражданами жалоб на условия содержания, питание, медицинское обслуживание не поступало.

Руководству изолятора временного содержания МО МВД России «Бугурусланский» Уполномоченным даны рекомендации по заполнению журналов учета о направленных жалобах и заявлениях подозреваемых и обвиняемых, о приведении в соответствие с санитарными нормами зоны приватности в камерах, об обновлении информационных листов на стенде с указанием представителей правозащитных организаций. Замечания были устранены.

В МО МВД России «Шарлыкский» организация и проведение медицинской, санитарно-эпидемиологической, дезинфекционной работ в целом соот-

ветствуют предъявляемым требованиям, однако необходимые записи и отметки о проведенных мероприятиях в журналах учета и контроля производятся без указания исполнителей, с нарушением периодичности, пропуском некоторых реквизитов.

Несмотря на то, что постельные принадлежности и постельное белье подвергаются санитарной обработке в соответствии с установленной периодичностью, некоторые комплекты (около 30%) ветхие и требуют замены.

Медицинских препаратов в здравпункте ИВС недостаточно, отдельные виды препаратов имеют истекший срок годности.

В ходе проверки отмечено, что в МО МВД России «Шарлыкский» отсутствует помещение для содержания граждан, задержанных и арестованных за административные правонарушения.

Во время совместного с прокурором Оренбургской области С.П.Берижицким выезда в изолятор временного содержания и специальный приемник МО МВД России «Бузулукский» рекомендовано в камере № 7 отрегулировать работу приточно-вытяжной вентиляции, обеспечить средствами гигиены обвиняемую Ш., осуществлять хранение скоропортящихся продуктов питания в холодильной камере, расположенной в камерном блоке ИВС, по мере финансирования в 2017 году провести косметический ремонт камер. Замечания устранены.

Установленные при посещении ИВС недостатки нарушают права и законные интересы подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, содержащихся в ряде изоляторах. По мнению Уполномоченного, руководство некоторых отделов полиции не приняло исчерпывающих мер по улучшению бытовых и санитарно-гигиенических условий для содержащихся в ИВС лиц.

**В связи с тем, что все органы государственной власти и должностные лица обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные законы государства и принятые во исполнение их подзаконные акты, а недостаток финансирования не освобождает от исполнения законов в полном объеме, Уполномоченный считает, что руководители отделов внутренних дел, где вскрыты недостатки в условиях содержания граждан в ИВС, должны принять все возможные меры к обеспечению соблюдения прав подозреваемых и обвиняемых.**

В течение года по результатам посещения и проверки условий содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений лиц Уполномоченным направлено два заключения в адрес УМВД России по Оренбургской области по следующим нарушениям.

В ИВС МО МВД России «Октябрьский»:

в нарушение требований статьи 32 Федерального закона № 103-ФЗ в одиночной камере № 1 свыше 24 часов находился подсудимый Ш. Письменное заявление осужденного о содержании в одиночной камере, а также постановление начальника ИВС, санкционированное прокурором, отсутствовали;

доставление пищи для содержащихся осуществлялось в емкостях, не соответствующих санитарно-гигиеническим требованиям для переноса (перевозки) готовых продуктов, бидоны имели помятости, следы коррозии, крышки не фиксировались;

сировались креплением, отсутствовала маркировка;

в нарушение требований совместного приказа МВД России и Министерства здравоохранения Российской Федерации № 1115/475 от 31.12.1999 (далее – Приказ № 1115/475) лекарственные средства в здравпункте имелись в крайне ограниченном перечне, своевременно не обновлялись, что могло создать препятствия для своевременного и качественного оказания медицинской помощи содержащимся лицам.

В ИВС ОМВД России по Сорочинскому городскому округу:

из-за отсутствия дезинфекционной камеры одежда и иные личные вещи прибывших не подвергаются обработке, чем не выполняются требования пункта 14 «Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел», пункта 11 Приказа № 1115/475;

в камерах отсутствуют шкафы для хранения индивидуальных принадлежностей и продуктов, бачки для питьевой воды, урны для мусора, тазы для гигиенических целей и стирки одежды. В камерах № 4 и 5 отсутствуют скамейки у столов для принятия пищи.

В камере для арестованных в административном порядке слабое естественное освещение, неудовлетворительное состояние постельных принадлежностей (матрасов, одеял), отсутствует постельное белье, ржавая раковина для умывания перекошена, крепление к стене оторвано. В нарушение пункта 29 Правил внутреннего распорядка арестованные не выводились на ежедневную прогулку.

В своих заключениях Уполномоченный отметил, что допущенные нарушения влекут за собой ущемление прав содержащихся, положение дел в местах принудительного содержания граждан органов полиции Оренбургской области недопустимо и требует принятия мер по устранению нарушений. Руководству УМВД России по Оренбургской области рекомендовано принять меры к их устранению.

По итогам рассмотрения недостатки, выявленные в ходе проверки ИВС МО МВД России «Октябрьский», устранены, решен вопрос о выделении денежных средств на закупку лекарственных препаратов, об оборудовании помещений для административно-арестованных.

По результатам устранения недостатков в ИВС МО МВД России «Сорочинский» в камерах установлены скамейки у столов для приема пищи, приобретены урны, тазы для гигиенических целей и стирки одежды, прорабатывался вопрос о выделении денежных средств на оборудование камер ИВС шкафами для хранения индивидуальных принадлежностей, приобретении бачков для питьевой воды.

Нарушения условий содержания лиц, подвергнутых административному аресту, устранены: обеспечен доступ естественного освещения, установлена раковина для умывания, еженедельно осуществляется замена постельного белья, организовано ежедневное проведение прогулок.

Руководству ОМВД указано на необходимость обеспечения ежедневного

контроля за режимом и условиями содержания лиц, подвергнутых административному аресту. Однако, в связи с тем, что здание изолятора является нетиповым проектом 1920 года постройки, инженерно-технические условия не позволяют произвести установку дезинфекционной камеры для обработки одежды и личных вещей водворяемых подозреваемых и обвиняемых.

В 2016 году планировалось начать строительство нового здания ИВС МО МВД России «Сорочинский», однако подтверждение финансирования на строительство данного объекта на год не поступило.

В 2017 году в Департамент по материально-техническому и медицинскому обеспечению МВД России направлены 4 письма о необходимости финансирования строительства новых, реконструкции и капитального ремонта существующих зданий ИВС. Из поступившего ответа следовало, что выделение дополнительных бюджетных ассигнований для объектов капитального строительства органов внутренних дел, в том числе ИВС МО МВД «Сорочинский», не поддержано.

### **Соблюдение прав в учреждениях уголовно-исполнительной системы**

На территории региона находятся 12 исправительных учреждений УФСИН России по Оренбургской области, из них исправительная колония особого режима, четыре исправительных колонии строгого режима, три исправительных колонии общего режима (из них одна женская), четыре колонии-поселения.

По состоянию на 31.12.2016 в учреждениях уголовно-исполнительной системы области содержалось 11 358 человек (на 01.01.2016 – 11 804), в том числе в исправительных колониях и колониях-поселениях отбывали наказание 9 771 человек (на 01.01.2016 – 9 839), в следственных изоляторах содержалось 1 587 человек (на 01.01.2016 – 1 965).

Вопрос с перелимитом в следственных изоляторах частично решен. В декабре 2016 года в СИЗО-1 введен в эксплуатацию новый режимный корпус на 104 места. Корпус состоит из помещений общей площадью 2 423 кв. м, в том числе 12 двухместных и 20 четырехместных камер из расчета 4 кв. м на человека, административные помещения для персонала и блок караульных помещений. Здание снабжено пандусом для обеспечения доступности маломобильных групп населения пассажирским и грузовым лифтами.

Филиалы уголовно-исполнительной инспекции исполняли наказания в отношении 13 100 осужденных без изоляции от общества, в том числе в отношении 376 несовершеннолетних. Проведенные совместно с органами полиции оперативно-профилактические мероприятия не позволили подняться случаям повторной преступности среди этих осужденных выше 1%.

В связи с введением с 1 января 2017 года уголовного наказания в виде принудительных работ на базе существующих площадей реорганизовано учреждение «Колония-поселение № 14 Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Оренбургской области» в г. Оренбурге, в котором планируется создание исправительного центра с размещением 82 осужденных.

Численность осужденных, **работающих** на оплачиваемых работах в учреждениях уголовно-исполнительной системы Оренбургской области, составила 2 812 человек, их удельный вес составил 29,3%. Из числа осужденных, имеющих иски, а это 3 071 человек, трудоустроено 1 044, или 34%. За год погашено по исполнительным листам 25,8 млн. руб., что выше уровня 2015 года на 3,3 млн. руб.

С целью повышения показателей трудозанятости в исправительных учреждениях осуществляют образовательную деятельность 7 образовательных учреждений и организовано обучение на базе всех колоний-поселений. В 2015/2016 учебном году получили профессию 2 858 осужденных.

Валовой объем производства сельскохозяйственной продукции составил 156 млн. руб. В учреждениях уголовно-исполнительной системы области произведено 470 тонн мяса, 2 млн. продовольственных яиц, 500 тонн молока, 1 430 тонн свежих овощей, что позволило обеспечивать в полном объеме потребность в указанных видах продовольствия. Увеличились показатели производства картофеля, бахчевых. Создана кормовая база для имеющегося поголовья сельскохозяйственных животных (крупно- и мелкорогатого скота, свиней, лошадей, птицы, кроликов).

Выпуск товаров и услуг по всем подразделениям системы составил 628,4 млн. руб., выпуск промышленной продукции – 375,9 млн. руб.

Заработная плата осужденных по сравнению с 2015 годом увеличилась на 37 руб. и составила 267,12 руб. на один отработанный человеко-день.

Активизировалось взаимодействие с органами и учреждениями, занимающимися вопросами **ресоциализации** освобождающихся из мест лишения свободы.

Во исполнение указа Губернатора Оренбургской области от 15.05.2014 № 284-ук «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка в Оренбургской области» организован мониторинг трудового и бытового устройства освобождающихся из мест лишения свободы. Усилено взаимодействие социальных служб исправительных учреждений, отделов внутренних дел, службы занятости населения.

Посещение Уполномоченным учреждений УФСИН России по Оренбургской области, как и в предыдущие годы, показало, что обстановка в местах лишения свободы стабильная, чрезвычайных происшествий не происходило. Во время обхода и проведения личного приема жалоб и заявлений от осужденных на условия содержания, медико-санитарное обеспечение, питание не поступало.

Обращались осужденные с вопросами оказания содействия в переводе для дальнейшего отбывания наказания в исправительные учреждения других регионов Российской Федерации, откуда они прибыли.

Так, осужденный **М.**, отбывающий наказание в ФКУ ИК-3 УФСИН России по Оренбургской области, просил перевести его в исправительное учреждение Пермского края, где он до осуждения постоянно проживал, где осталась его семья: пятеро малолетних детей, беременная супруга и мать-пенсионерка.

Несмотря на то, что в Пермском крае имеется колония строгого режима (для мужчин, впервые осужденных к лишению свободы за особо тяжкое пре-

ступление), доводы Уполномоченного со ссылкой на положения статьи 73 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о том, что осужденные к лишению свободы отбывают наказание в исправительных учреждениях в пределах территории субъекта Российской Федерации, в котором они проживали или были осуждены, о трудном материальном положении семьи осужденного, которое не дает возможности периодического его посещения в отдаленном регионе, для руководства Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации, в чью компетенцию входит рассмотрение данных вопросов, не возымели результата. Поступила формальная отписка о том, что обстоятельств, препятствующих дальнейшему нахождению осужденного в Оренбургской области, не имеется.

На выявленные в ходе посещений исправительных учреждений Оренбургской области нарушения должным образом реагировали присутствовавшие представители надзорных ведомств. Осуществляя надзорную деятельность, направленную на обеспечение прав, свобод и законных интересов граждан, отбывающих наказание в виде лишения свободы, прокуратурой Оренбургской области и Оренбургской прокуратурой по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях Оренбургской области принимались меры реагирования, направленные на устранение нарушений действующего законодательства на поднадзорных объектах: внесены представления, принесены протесты, вынесены постановления об отмене дисциплинарных взысканий, в том числе с освобождением осужденных из ШИЗО и ПКТ, отменены постановления о наложении дисциплинарных взысканий, признании злостными нарушителями установленного порядка отбывания наказания.

Совместная проверка в **ФКУ «Колония-поселение № 11 УФСИН России по Оренбургской области»** выявила грубые нарушения прав осужденных, что в том числе подтверждалось официально установленными фактами. Следственными органами было предъявлено обвинение в совершении ряда тяжких преступлений заместителю начальника колонии-поселения. Из материалов уголовного дела известно, что должностное лицо при исполнении служебных обязанностей превысил свои полномочия и организовал применение насильственных действий сексуального характера в отношении отбывающего наказание осужденного. Совершая незаконные действия, преследовал низменную цель – подавить психику человека и навязать правила и обычаи тюремной субкультуры.

Ранее другое должностное лицо этого же исправительного учреждения также совершил уголовное деяние, связанное со злоупотреблением полномочиями в отношении осужденных. Как установлено судом, в 2012 году он организовал выход за пределы колонии осужденных, отбывающих наказание в данном учреждении, на территорию личного дачного участка, где они выполняли различные работы. Приговором Новотроицкого городского суда Оренбургской области виновный осужден к реальному сроку лишения свободы.

Описанные факты, по мнению Уполномоченного, не только свидетельство игнорирования установленных законом прав граждан, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы Оренбургской области, но и недостойный пример поведения руководящего состава данного исправительного

учреждения для подчиненных сотрудников. Нельзя было исключить, что подобные нарушения прав осужденных не будут продолжаться и дальше. Ситуация нетерпимая и требовала принятия мер и решений.

Для тщательного анализа ситуации с соблюдением прав человека, сложившейся в данном исправительном учреждении, неоднократно фактами вопиющих случаев нарушений начальнику УФСИН России по Оренбургской области Уполномоченный в своем письме предложил:

усилить контроль за служебной деятельностью руководящего состава подведомственных учреждений;

заинтересованным службам организовывать получение упреждающей информации о работе и поведении сотрудников исправительных учреждений путем опроса осужденных (в личных беседах, анонимно, в том числе с использованием анкетирования);

добиться максимальных результатов по строгому и неукоснительному соблюдению основных принципов российской уголовно-исполнительной системы: гуманизма, демократизма, равенства осужденных перед законом;

реализовывать права осужденных на вежливое обращение со стороны персонала исправительного учреждения, исполняющего наказание;

исключить в работе сотрудников уголовно-исполнительной системы Оренбургской области факты жестокого и унижающего человеческое достоинство обращения к осужденным, отбывающим наказание. При получении информации о подобных фактах, граничащих с уголовным преступлением, принимать самые строгие меры дисциплинарного воздействия.

В августе 2016 года к Уполномоченному обратились **члены Общественной наблюдательной комиссии по Оренбургской области** с сообщением о преступлениях, совершенных в ФКУ ИК-3 УФСИН России по Оренбургской области (далее ИК-3) в отношении осужденных со стороны осужденных отрицательной направленности и сотрудников администрации данного учреждения. Незамедлительно данное обращение направлено в адрес прокурора Оренбургской области с просьбой организовать совместную проверку соблюдения прав осужденных.

Сотрудниками аппарата Уполномоченного был осуществлен выезд в исправительное учреждение совместно с представителями прокуратуры Оренбургской области и УФСИН России по Оренбургской области. При посещении опрошены все осужденные, указанные в обращении. В ходе бесед часть осужденных полностью опровергла информацию, указанную в обращении, другая часть осужденных отказалась предоставить какую-либо информацию. Лишь некоторые осужденные подтвердили факты противозаконных действий в их адрес со стороны спецконтингента и сотрудников администрации ИК-3.

Полученные от осужденных письменные заявления с просьбой привлечения к ответственности лиц, допустивших нарушения, переданы в СО по г. Новотроицку СУ СК РФ по Оренбургской области и в прокуратуру области для проведения дальнейшей проверки и вынесения законного процессуального решения.

В части оказания медицинской помощи и действий медицинских работни-

ков медицинской части № 3 при обращении с травмами осужденных по просьбе Уполномоченного руководством ФКУЗ МСЧ-56 ФСИН России проведена документированная проверка, по результатам которой установлено, что медицинская помощь спецконтингенту оказывается согласно действующему законодательству и приказам, регламентирующим деятельность медицинской службы ФСИН России. Проверка записей в журнале регистрации случаев травматизма нарушений не выявила. Обращения осужденных по факту получения травм, членовредительства и попыток суицида нашли письменное отражение.

Прокуратурой области будет дана правовая оценка законности вынесенных органами следствия и дознания процессуальных решений.

К Уполномоченному за отчетный период поступило 49 обращений, или 2,2% (в 2015 году – 44, или 2,1%), на тему соблюдения прав при исполнении уголовных наказаний. В основной массе обращений указанные нарушения не подтверждались, но были и обоснованные доводы.

Гражданка **П.** обратилась к Уполномоченному с просьбой оказать содействие в принятии мер из-за ухудшения состояния здоровья мужа, отбывающего наказание в ИК-4. Несмотря на то, что еще в начале года комиссия ГАУЗ «ООКБ № 2» г. Оренбурга вынесла медицинское заключение о наличии у осужденного тяжелого заболевания, включенного в перечень тяжелых заболеваний, препятствующих содержанию под стражей подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений, документы об освобождении осужденного в суд не направлялись.

В связи со сложившейся ситуацией Уполномоченный обратился в адрес руководителя ФКУЗ МСЧ-56 ФСИН России с просьбой ускорить оформление необходимых медицинских документов для направления в суд, взяв под личный контроль ситуацию с освобождением осужденного **П.** После вмешательства в июне осужденный был освобожден из мест лишения свободы.

Вопросы паспортизации осужденных также имелись в почте Уполномоченного. Отбывающая наказание в ИК-2 осужденная **Б.** жаловалась на бездействие органов ОУФМС России по Оренбургской области в г. Бузулуке по документированию паспортом гражданина Российской Федерации.

Несмотря на то, что сотрудники исправительного учреждения в течение года занимались вопросом паспортизации осужденной, перспективы ее документирования были призрачными. В целях оказания содействия с руководством УВМ УМВД России по Оренбургской области обсуждены причины бездействия органа миграции по установлению личности **Б.** Оказались, было проведено недостаточно проверочных мероприятий.

По инициативе Уполномоченного в отношении осужденной органами миграции проведена дополнительная проверка по установлению ее личности. По итогам работы вынесено соответствующее заключение. В итоге через месяц после обращения **Б.** получила паспорт гражданки России.

Остается актуальной тема **условно-досрочного освобождения.** По данным Оренбургского областного суда, за 2016 год районными (городскими) судами области рассмотрено 2 262 ходатайства об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания, удовлетворено 1 186 ходатайств, что составляет

52,43%.

По инициативе Уполномоченного 17 марта 2016 года при прокуроре Оренбургской области состоялось межведомственное совещание на тему правоприменительной практики и состоянии законности при исполнении законодательства об условно-досрочном освобождении осужденных от наказания в виде лишения свободы.

Анализ рассмотренных в 2015 году материалов, их количество с положительными решениями (73,4%) показало, что в Оренбургской области судами и органами прокуратуры сформированы единые подходы в вопросах применения условно-досрочного освобождения осужденных (далее – УДО).

Вместе с тем прокуратурой Оренбургской области и Уполномоченным отмечены отдельные случаи рассмотрения материалов о применении УДО, которые явились свидетельством непоследовательности в выводах судей как при отказе в удовлетворении ходатайств, так и при их удовлетворении. Выносились судебные решения об УДО при непродолжительном положительном поведении осужденных. В отдельных случаях в судебных заседаниях не изучались личные дела осужденных.

Отмечен формальный подход администраций исправительных учреждений к подготовке характеризующего материала на осужденных. Характеристики, как правило, составлялись по единому образцу, не индивидуализированы. Критерием оценки поведения осужденного служило наличие или отсутствие непогашенных и неснятых взысканий без учета их характера. С учетом представленных данных было невозможно дать объективную оценку как поведению осужденного в период отбывания наказания, так и степени его исправления.

Установлены факты необоснованного поддержания представителями администраций исправительных учреждений ходатайств об УДО.

В целях повышения эффективности и совершенствования правоприменительной практики при исполнении законодательства межведомственное совещание решило разработать методические рекомендации по вопросам условно-досрочного освобождения от наказания для применения в практической деятельности, по результатам анализа состояния законности при рассмотрении данных ходатайств прокуратуре области подготовить обзор судебной практики.

Оренбургской прокуратуре по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях области следует требовать от участвующих в судебных заседаниях прокуроров тщательно изучать материалы личного дела осужденного, от администраций исправительных учреждений – представления в суд полных и объективных характеризующих данных на осужденного за весь период отбывания наказания, заключений психологического исследования личности и других сведений, имеющих непосредственное отношение к сути рассматриваемого вопроса. При выявлении случаев предоставления необоснованных или недостоверных характеристик на осужденных принимать меры прокурорского реагирования, с информированием руководства УФСИН России по Оренбургской области для проведения служебных проверок.

Продолжает оставаться актуальным вопрос о смягчении режима отбывания наказания. В колонии-поселения области из исправительных колоний переве-

дено 595 осужденных (в 2015 году – 584). Наполнение от лимита во всех колониях-поселениях области все же низкое и составило 52,1%. Суды по-прежнему неохотно удовлетворяют ходатайства осужденных, а с некоторыми выводами согласиться не представляется возможным.

На личном приеме, проводимом в исправительной колонии № 9 (пос. Акбулак), обратились осужденные, посчитавшие, что суд необъективен при рассмотрении вопроса об изменении вида режима.

Так, осужденные А. и В., отбыв более 2/3 срока наказания, получили отказ Акбулакского районного суда Оренбургской области на ходатайства о переводе их в колонию-поселение. Изучив материалы личного дела осужденных, Уполномоченный согласился с их доводами о том, что имелись все законные основания для удовлетворения ходатайства: наложенные взыскания сняты и погашены сроком давности, имелись многочисленные поощрения за добросовестное отношение к учебе и хорошее поведение, отбывали наказание на облегченных условиях содержания и зарекомендовали себя с положительной стороны, трудоустроены и по исполнительным листам производились удержания, администрация колонии и представитель прокуратуры поддержали перед судом ходатайства осужденных.

По мнению Уполномоченного, суд не обеспечил индивидуальный подход к осужденным, не учел то обстоятельство, что разрешался вопрос не об освобождении от дальнейшего наказания. Не учтено стремление осужденных в условиях колонии-поселения добросовестным трудом доказать свое дальнейшее исправление, при этом, получая заработную плату, возмещать причиненный преступлениями ущерб, помогать семьям на свободе, тем самым принося пользу обществу. Все эти обстоятельства остались без должного внимания суда.

В связи с тем, что обсуждаемые выше на совещании при прокуроре области вопросы нашли понимание у руководителей органов прокуратуры, судебной системы, УФСИН России по Оренбургской области, **есть надежда, что развитие взаимодействия всех заинтересованных государственных органов с Уполномоченным в вопросах допустимости коррекции приговора в части вида и размера наказания в зависимости от поведения осужденного в условиях отбывания наказания будет способствовать предупреждению нарушений закона в данной сфере.**

Для повышения уровня грамотности и юридических познаний в наиболее часто поднимаемых осужденными вопросах аппаратом Уполномоченного подготовлено и издано методическое пособие «Рекомендации по порядку обжалования действий и решений должностных лиц правоохранительных органов, суда». Через руководство исправительных учреждений информация о пособии должна быть доведена до спецконтингента.

## **ПРАВОВОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ И ЮРИДИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ**

Анализ обращений граждан к Уполномоченному на протяжении пяти лет, обмен опытом с коллегами из других регионов, участие в работе органов власти

федерального и областного уровня выявили одну из причин, почему граждане не защищают свои законные права и интересы в той или иной ситуации, – это правовая безграмотность и правовой нигилизм.

Правовое просвещение и разъяснение гражданам их прав и обязанностей, а также пути их отстаивания являются одной из задач Уполномоченного.

Практика повседневной правозащитной деятельности показывает, что граждане для защиты своих интересов должны иметь достаточный уровень правового сознания и правовой культуры, который предполагает наличие у граждан правовой подготовки и системы убеждений, характеризующихся признанием права, пониманием необходимости следовать его предписаниям, владение умениями и навыками реализации права.

Результаты правового просвещения в идеале должны перейти во внутреннюю потребность и привычку граждан соблюдать законы, а при необходимости проявлять правовую и политическую активность.

Добиться всего этого можно путем осуществления деятельности с многообразием форм, среди которых являются:

пропаганда права через средства массовой информации, охватывающие большой круг аудитории;

издание литературы по различной проблематике и интересующим население темам;

устная информация в виде лекций, бесед, консультаций и выступлений с возможностью непосредственного общения со слушателями, вариациями вопроса-ответа, обмен мнениями;

пользование официальными интернет-сайтами, где размещается интересная, познавательная и полезная информация.

Уполномоченный и сотрудники его аппарата периодически выступали на региональных телеканалах и радиостанциях с комментариями на различные правовые темы, в том числе об обеспечении жильем детей-сирот в Оренбургской области, защите прав военнослужащих, защите прав лиц, отбывающих наказание в исправительных учреждениях и другие.

Уполномоченный регулярно давал интервью областным и сельским средствам массовой информации о результатах своей деятельности. Широкое освещение деятельности Уполномоченного позволяет многочисленным жителям региона узнать о способах защиты своих прав, о своих обязанностях и о возможности обратиться за юридической помощью.

Другим способом правового просвещения граждан является выпуск информационных материалов, статей, брошюр. По результатам мониторинга обращений граждан, информации из органов власти и СМИ выявлены наиболее распространенные вопросы к юристам и изданы методические материалы по темам «Новшества в земельном законодательстве по вопросам оформления прав на земельные участки» и «Рекомендации по порядку обжалования действий и решений должностных лиц правоохранительных органов, суда».

Справочные материалы по темам «Социальные последствия «серых» схем оплаты труда» и «Правомерность оказания платных услуг в государственных учреждениях здравоохранения» опубликованы в областной правовой газете

«Гражданин Оренбуржья» и на сайте Уполномоченного.

Другой не менее важный способ правового просвещения граждан – публичные лекции и выступления. Уполномоченный и сотрудники аппарата принимали активное участие, в том числе и с выступлениями, на таких мероприятиях, как:

совещания по вопросам прав дольщиков в заинтересованных ведомствах;

«круглый стол» по темам «Мониторинг правоприменения в сфере функционирования гражданского общества» на базе юридического факультета Оренбургского государственного аграрного университета, «Медицинское право – проблемы правового регулирования», проводимый в Оренбургском государственном университете и другие;

деловая игра «Права человека», проводимая на базе юридического факультета Оренбургского государственного университета;

игровое занятие для учащихся старших классов МОАУ «Гимназия № 4», приуроченное к Дню защиты прав детей;

областная научно-практическая конференция на тему «Противодействие коррупции на современном этапе: теоретические, законодательные и практические вопросы» на базе Оренбургского государственного университета.

Немалое влияние на ситуацию с правообеспечительной деятельностью оказывает тот факт, что Уполномоченный и сотрудники его аппарата являются членами специальных комиссий, межведомственных совещаний и рабочих групп, в том числе и в структуре федеральных органов. Принимая участие в работе созданных органов, есть возможность влияния на их работу с точки зрения защиты прав и свобод граждан.

Важную роль в пропаганде правовой и правозащитной культуры выполняет сайт Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области [www.ombudsman-oren.ru](http://www.ombudsman-oren.ru). На сайте размещены доклады Уполномоченного, различные информационные материалы о механизмах и способах защиты прав и свобод человека. Опубликованная информация направлена на развитие у читателей культуры защиты прав человека.

Значительную помощь в повышении эффективности правозащитной деятельности, ее гласности и доступности оказывают руководители общественных приемных Уполномоченного в городах и районах области. Все обратившиеся получают юридическую помощь, в которой они нуждались.

Одним из наиболее действенных способов правового просвещения – это консультации по правовым вопросам. Уполномоченный и сотрудники аппарата ежеквартально принимают участие в Дне бесплатной юридической помощи, проводимой под эгидой вице-губернатора Оренбургской области и Ассоциации юристов Оренбургской области.

В настоящее время в регионе полностью сформирована и актуализируется правовая база в сфере оказания бесплатной юридической помощи. С момента принятия Закон Оренбургской области от 27.06.2012 № 886/253-V-ОЗ «О бесплатной юридической помощи в Оренбургской области» дополнен 17 категориями граждан и 15 новыми основаниями оказания юридической помощи на бесплатной основе.

Участниками государственной системы бесплатной юридической помощи являются федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им учреждения, органы управления государственных внебюджетных фондов, адвокаты и государственные юридические бюро.

Органы исполнительной власти Оренбургской области и подведомственные им учреждения в соответствии с постановлением Правительства Оренбургской области от 2 марта 2012 года № 183-п «Об оказании бесплатной юридической помощи органами исполнительной власти Оренбургской области и подведомственными им учреждениями» оказывают гражданам бесплатную юридическую помощь в виде правового консультирования в устной и письменной форме исключительно по вопросам, относящимся к их компетенции, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации для рассмотрения обращений граждан.

В 2016 году за бесплатной юридической помощью обратились свыше 20 тысяч граждан, из которых более 5 тысяч получили консультирование в устной форме, 14 тысяч – в письменной форме, 408 гражданам составлены документы правового характера, 25 – оказаны услуги представительства в суде.

Одним из участников государственной системы бесплатной юридической помощи в Оренбургской области является государственное казенное учреждение «Государственное юридическое бюро Оренбургской области» (далее – бюро), с 2013 года оно осуществляет свою деятельность в городах Оренбурге, Бузулуке и Орске. В 2016 году в бюро обратилось 1 757 человек.

Основной спектр проблем, по которым обращается население в юридическое бюро, составляют вопросы по сделкам с недвижимым имуществом, жилищного и семейного законодательства, социального обеспечения, гражданско-правовых отношений.

Наряду с бюро, согласно региональному законодательству, в остальных территориях Оренбургской области бесплатную юридическую помощь гражданам оказывают адвокаты. На протяжении последних нескольких лет на уровне Правительства Оренбургской области и заинтересованных ведомств велась работа по привлечению адвокатов к оказанию населению бесплатной юридической помощи, однако руководство Адвокатской палаты Оренбургской области не приняло мер организационного характера, поэтому и в 2016 году результатов нет.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Решающим фактором гармонизации взаимоотношений власти и общества является незыблемость соблюдения государством прав и свобод человека. Именно в этой основополагающей государственной функции особая роль принадлежит уполномоченному по правам человека.

Являясь государственной структурой, институт уполномоченного по правам человека в то же время является связующим звеном между властью и обществом, дополняя государственные гарантии соблюдения прав человека при его взаимоотношениях с государством.

Уполномоченный призван защищать граждан от произвола административных органов, вырабатывать рекомендации по совершенствованию их деятельности в сфере прав человека и связанных с ними административных процедур.

Защищая людей от нарушения их прав, ошибок, халатности, несправедливых решений, Уполномоченный вносит свой вклад в повышение ответственности государственных и муниципальных органов власти перед обществом.

Уполномоченный, рассматривая жалобы граждан на действия или бездействие государственных и муниципальных чиновников, реализует сразу две функции: защита прав человека и получение информации о состоянии дел в данной сфере правоотношений. Несмотря на то, что Уполномоченный может лишь рекомендовать меры, направленные на восстановление нарушенного права, в большинстве случаев эти рекомендации принимаются к исполнению.

Настоящий доклад в соответствующих тематических разделах содержит рекомендации по мерам государственного реагирования на нарушения прав человека в соответствии с действующим законодательством.

Действенность рекомендаций основывается не столько на законе или регламенте, сколько на убедительности доводов и предании гласности ошибочных и несправедливых решений государственных и муниципальных служащих, что является самым существенным рычагом Уполномоченного.

Эффективность усилий омбудсмана во многом определяется тем, что недостатки работы той или иной властной структуры могут быть отражены в ежегодном докладе, и уже это само по себе заставляет прислушиваться к выводам Уполномоченного.

Значение ежегодного доклада трудно переоценить. Его целью является широкое информирование власти и общественности о ситуации с соблюдением прав и свобод граждан на территории Оренбургской области за прошедший год, привлечение внимания к имеющимся проблемам, инициирование конкретных действий по изменению ситуации.

Основная задача Уполномоченного – добиваться того, чтобы каждый человек ощущал должный уровень государственного внимания к своей проблеме, и в Оренбуржье она выполняется успешно.