

**Уполномоченный по правам человека в
Ростовской области**

**ДОКЛАД О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ
ЧЕЛОВЕКА И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ
ЧЕЛОВЕКА В РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ В
2013 ГОДУ**

**г. Ростов-на-Дону
2014 год**

Содержание

Введение

Анализ актуальных проблем соблюдения прав человека и гражданина на территории области в 2013 году

Права граждан на медицинское обслуживание

Права граждан на социальное и пенсионное обеспечение

Практика реализации права на труд

Защита жилищных и земельных прав

Право граждан на жилищно-коммунальное обслуживание

Соблюдение миграционных прав граждан

Соблюдение прав граждан в местах принудительного содержания

Соблюдение прав человека в деятельности правоохранительных органов

Заключение

Введение

Настоящий доклад подготовлен в соответствии с пунктом 1 статьи 10 Областного закона Ростовской области от 15 марта 2007 года № 643-ЗС «Об Уполномоченном по правам человека в Ростовской области» на основе поступавших в течение 2013 года обращений граждан и результатов их рассмотрения; информации о деятельности государственных и муниципальных органов; публикаций в СМИ; сообщений общественных объединений; сведений, полученных в ходе личного приема граждан Уполномоченным и сотрудниками аппарата; итогов посещений Уполномоченным и сотрудниками аппарата мест принудительного содержания, домов-интернатов, психиатрических больниц и других учреждений.

Главная цель доклада – привлечение внимания органов власти всех уровней, депутатского корпуса, судейского сообщества, правоохранительных структур, институтов гражданского общества к первопричинам, системно порождающим нарушения прав и свобод человека и гражданина на территории области.

Представленный доклад, кроме всего прочего, также является способом реагирования Уполномоченного на конкретные факты нарушения прав жителей региона.

Высказанные в нем оценки, суждения и предложения сформировались у Уполномоченного в результате анализа положения дел с соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Однако в целом необходимо отметить, что в регионе проводилась социально – направленная политика во всех сферах жизнедеятельности. Забота о каждом человеке, проживающем на территории региона, является определяющим началом для руководства области.

В связи с этим Уполномоченный выражает благодарность всем государственным и муниципальным органам и должностным лицам, за принятие мер по восстановлению нарушенных прав граждан и уверен, что изложенные предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики станут основой для совместной деятельности в дальнейшем.

Анализ актуальных проблем соблюдения прав человека и гражданина на территории области в 2013 году

Анализ актуальных проблем соблюдения прав человека и гражданина на территории области в 2013 году сделан на основании обращений, поступивших в аппарат Уполномоченного в течение года.

Так, в 2013 году в аппарат и общественные приемные Уполномоченного поступило 3421 обращение.

Граждан по-прежнему волновал широкий спектр вопросов. Заявители указывали на проблемы в жилищной и коммунальной сферах, области здравоохранения, социального и пенсионного обеспечения, правоохранительной и судебной системах.

Анализ обращений показал, что лидирующее место, как и в прошлые годы, занимают нарушения прав граждан в сфере жилищного законодательства и жилищно-коммунальных услуг – 543(15,9%) обращения.

На втором месте по остроте проблем находятся жалобы на бездействие (бездействие) сотрудников правоохранительных органов – 530 (15,5%), выразившиеся в необоснованном возбуждении уголовных дел либо отказе в возбуждении уголовных дел, неприятии заявлений о совершенных преступлениях; злоупотреблении должностными полномочиями и пр.

Немалое количество жалоб, поступивших в адрес Уполномоченного, приходится на нарушения социальных прав граждан. Так, в 2013 году поступило 360 (10,5%) указанных обращений, что почти в 3 раза больше, чем в предыдущем году – 123.

На уровне прошлых лет остаются вопросы миграционного законодательства – 155 (4,5%), гражданского и уголовного судопроизводства - 244 и 183 (7,1% и 5,4%), неисполнения судебных решений – 38 (1,1%), исполнения наказания и соблюдения прав осужденных - 182 (5,3%).

Необходимо отметить, что в 2013 году наблюдается снижение жалоб на действия должностных лиц. Если в 2012 году поступило 247 (8,0%), то в 2013 – 204 (5,9%).

Спектр поднимаемых гражданами вопросов представлен в таблице №1

Таблица № 1

№ п/п	Тематика обращений	2012 год		2013 год	
		Кол- во	%	Кол- во	%
1	Уголовное судопроизводство	187	6,1	183	5,4
2	Исполнение наказания, права осужденных	165	5,4	182	5,3
3	Гражданское судопроизводство	244	7,9	244	7,1
4	Жалобы на работников правоохранительных органов	548	17,8	530	15,5
5	Жалобы на действия должностных лиц	247	8,0	204	5,9
6	Вопросы жилищного законодательства, права потребителей ЖКХ-услуг	345	11,2	543	15,9
7	Вопросы гражданско-правовых отношений	258	8,4	430	12,6
8	Вопросы миграционного законодательства	170	5,5	155	4,5
9	Вопросы трудового законодательства	487	15,8	119	3,5
10	Пенсии, социальное обеспечение, льготы, инвалидность	123	4,0	360	10,5
11	Вопросы земельного законодательства	39	1,3	71	2,0
12	Вопросы здравоохранения	80	2,6	91	2,7
13	Неисполнение судебных решений	31	1,0	38	1,1
14	Права военнослужащих и работников правоохранительных органов	43	1,4	27	0,8
15	Семейное право	35	1,1	22	0,6
16	Вопросы образования, культуры, спорта	7	0,2	7	0,2
17	Вопросы опеки и попечительства, приемная семья, усыновление	2	0,1	4	0,1
18	Вопросы экологии и природопользования	3	0,1	5	0,1
19	Иные обращения	63	1,3	206	6,0
	Всего	3078		3421	

По-прежнему чаще всего к Уполномоченному обращаются люди из так называемых наименее социально защищенных слоев населения: пенсионеры, инвалиды, участники Великой Отечественной войны.

Несколько увеличилось количество граждан, принятых на личном приеме - 1425 (в 2012 году -1064), из которых Уполномоченным - 202 человека, сотрудниками аппарата - 1223. Возможностью получить юридическую консультацию в телефонном режиме воспользовались 193 человека.

В 2013 году были продолжены совместные приемы Уполномоченного и руководителя следственного управления Следственного комитета РФ по Ростовской области, которые проводились с выездом в города и районы области. Также в отчетном году Уполномоченный провел несколько приемов заявителей совместно с начальником ГУ МВД России по Ростовской области.

В результате работы с жалобами, заявлениями и обращениями граждан по 2367 приняты соответствующие меры, количество удовлетворенных обращений в 2013 году составило около 10%.

Права граждан на медицинское обслуживание

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь является одним из основных конституционных прав человека и общепризнанной нормой международного права.

В целях обеспечения охраны здоровья населения был принят Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Закон № 323-ФЗ). Указанный закон вступил в силу с 1 января 2012 года и в нем дан исчерпывающий перечень видов бесплатной медицинской помощи.

Это – первичная медико-санитарная, специализированная, в том числе высокотехнологичная помощь, скорая и неотложная помощь. Гарантируется бесплатное санаторно-курортное восстановительное лечение для определенного перечня заболеваний. Также закон впервые зафиксировал бесплатность паллиативной (поддерживающей) помощи для неизлечимо больных, находящихся в медучреждениях, и закрепил обеспечение бесплатными лекарствами из перечня жизненно необходимых и важнейших при лечении в дневном или обычном стационаре, а также на этапе скорой помощи.

Введены новые нормы, такие, как недопустимость отказа в медицинской помощи, право выбора пациентом медицинского учреждения и врача (за исключением неотложной помощи), а также единые для всех регионов стандарты лечения и требования к качеству медицинских услуг. Однако, несмотря на принятые нормативные акты, российское здравоохранение по-прежнему переживает нелегкие времена.

Ежегодные социологические опросы показывают, что более 60% россиян недовольны уровнем медицины в России. Россиян так же не устраивает отношение врачей к пациентам.

По данным агентства «РИА Рейтинг» среди 83 регионов Ростовская область оказалась на 60-й строчке в рейтинге доступности и качества медицинской помощи в РФ.

В 5 раз лучше обстоит дело с качеством медицинской помощи в Ставропольском крае: регион занял в рейтинге 12-е место. У Краснодарского края — 46-е.

На сегодняшний день в России в целом и Ростовской области в частности просто нет системы медицинской помощи, которая бы гарантировала получение полного объема соответствующих мировым стандартам качества медицинских услуг любому больному, обратившемуся в любое медицинское учреждение или к любому врачу на территории всей страны. Качественная медицина в России – это медицина отдельных, и часто редких врачей-профессионалов, энтузиастов своего дела.

Однако в большинстве случаев обращение к врачу становится похоже на игру в рулетку: повезет – не повезет, вылечат - не вылечат.

В 2013 году к Уполномоченному продолжали поступать многочисленные обращения граждан с жалобой на качество медицинской помощи, просьбы оказать содействие в получении своевременного лечения, необходимых лекарственных средств, жалобы на действия медицинского персонала и другие.

Так, поступило обращение гр. Т. по вопросу проведения диагностических исследований. Как указал заявитель, для установления полной картины заболевания терапевт назначил ему несколько дополнительных обследований, включая УЗИ и МРТ. Кроме того, врач указала, что на данные обследования необходимо записаться. Как выяснил гражданин Т., чтобы пройти УЗИ, ему придется ждать два месяца, а на МРТ возможно будет попасть только через 4 месяца. В регистраторе Т. поинтересовался: можно ли записаться на платную диагностику и в какой срок. Оказалось, что за деньги УЗИ и МРТ возможно пройти буквально на следующий день.

Общеизвестно, что ранняя диагностика - залог успешного лечения даже самых тяжелых заболеваний. Доступность медицинского обслуживания и приоритетность мер профилактической направленности объявлены основными принципами в области здравоохранения. А на практике оказывается, что бесплатно – через пару месяцев, за деньги - на следующий день. В результате граждане, имеющие право на бесплатное получение услуги, вынуждены ждать своей очереди либо проходить дорогостоящее обследование на платной основе.

Считаю, что правила оказания платных медицинских услуг не должны позволять принимать «пациентов-платников» в ущерб «бесплатным». Нельзя использовать оборудование, купленное за государственные деньги, чтобы обследовать на нем по коммерческим расценкам, если в очереди ждут люди с полисами ОМС. Для решения указанной проблемы, на мой взгляд, в лечебных учреждениях области следует устанавливать графики приема пациентов за плату: в вечернее время, в нерабочие дни - по субботам и воскресеньям. В остальное время использовать бюджетное медицинское оборудование для его прямого назначения – обследования пациентов на бесплатной основе.

По-прежнему остаются актуальными вопросы медицинской этики. Пациенты повсеместно сталкиваются с грубым, негуманным, некорректным отношением со стороны врачей. А в некоторых случаях – отказом врачей оказать медицинскую помощь, в том числе и экстренную. Так, в отделении скорой помощи центральной районной больницы г. Семикаракорска, дежурный врач посоветовал больному с признаками сердечной недостаточности отправляться домой, а на следующий день обратиться к участковому врачу. К счастью, фельдшер бригады скорой помощи оказался более сознательней дежурного врача и вернул обратно уже уходившего домой пациента. Через полчаса состояние мужчины стало ухудшаться и ему срочно потребовались реанимационные мероприятия. Данная история

закончилась благополучно, и мужчина остался жив. Хотя не трудно представить, чем бы все обернулось, если бы пациент все-таки по совету дежурного врача ушел домой из больницы.

Свидетелем этой истории стал сотрудник аппарата, которому тот же дежурный врач отказал в медицинской помощи по причине отсутствия медикаментов. И также посоветовал дожидаться утра и пойти на консультацию к терапевту. И только после предъявления удостоверения специалиста аппарата Уполномоченного по правам человека врач согласился оказать медицинскую помощь. К сожалению, у большинства граждан нет каких-либо действенных аргументов в виде бумажных корочек, и они вынуждены терпеть хамское и халатное отношение со стороны врачей. Многие боятся даже пожаловаться на таких эскулапов, зная, что из-за нехватки медработников, особенно в сельской местности, врач отделается максимум выговором, и заявителю вновь придется обращаться к нему же.

Еще одна острая проблема, на которую обращают внимание жители области: огромные очереди на прием к врачу. Люди сетуют на то, что, даже имея на руках номерок, в назначенное время к врачу не попадешь. Обуздать проблему очередей в поликлиниках власти пытаются различными способами. В области уже не первый год действует система записи на прием через интернет. Однако проблемы она не решает, так как большинство граждан, нуждающихся в медицинской помощи, люди пожилого возраста, которые не умеют пользоваться современными технологиями.

Так, к Уполномоченному обратилась гр. М. с просьбой помочь попасть на прием к врачу. Со слов заявительницы, в поликлинике ей отказали в записи, сославшись на то, что очередь к врачу уже расписана на несколько месяцев. При содействии Уполномоченного время для консультации было найдено, и женщина попала на прием. Аналогичное содействие было оказано и жительнице г. Ростова-на-Дону Г., которой также было отказано в приеме специалистами областной больницы. «Чиновники от медицины» вновь сослались на большие очереди из сельских жителей, а гр. Г., как жительнице областного центра, они посоветовали обратиться за помощью в лечебные учреждения города. И вновь вопрос приема и дальнейшей госпитализации был решен с помощью Уполномоченного.

Кроме того, проблему очередей создает и дефицит медицинских работников. Особо кадровый дефицит прошелся по «узким» специалистам. Если терапевты, которых тоже не хватает, еще как-то выкручиваются за счет взаимозаменяемости, то эндокринологов, ревматологов, отоларингологов докторами общей практики не заменишь. Поэтому, чтобы попасть к ним на прием, приходится ждать месяцами.

Область испытывает большой некомплект специалистов. Так, укомплектованность штатных должностей врачей составляет около 70 %. Причем этот процент распределен неравномерно. Ремонтненский, Зимовниковский, Советский районы укомплектованы сегодня лучше, чем Таганрог или Каменск. Как раз потому, что далеко расположены и кроме

муниципальных клиник там работать негде. Сыграла роль, конечно, и программа поддержки молодых кадров, которые получают миллион рублей при выборе места работы в селе.

В службе скорой помощи также нехватка врачей на линиях. Укомплектованность самой БСМП — 70 процентов. К сожалению, доплаты за работу на скорой не решили проблемы. Из каждого выпуска медвузов лишь один-два человека идут в скорую помощь, потому что там очень тяжелый труд. И чтобы его выполнять, нужно иметь истинное призвание.

В связи со сложившейся ситуацией рассматривается вопрос изменения порядка оказания скорой помощи и формирования фельдшерских бригад. В службе скорой помощи планируется оставить специализированные реанимационные, кардиологические и психиатрические бригады, укомплектованные врачами, а на остальных вызовах могут справиться фельдшеры.

По-прежнему остаются актуальными вопросы: какие виды медицинской помощи можно получить бесплатно, а за какие придется платить?

Каждый год Правительство России утверждает Программу государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи населению, где перечисляются заболевания и состояния, которые должны лечить бесплатно.

Вместе с тем в Программе государственных гарантий прописаны только общие правила, а не конкретные процедуры и обследования, но каждый регион обязан конкретизировать их в своей территориальной программе. В том числе указать: что именно положено жителям региона в медицинских учреждениях бесплатно и в какие сроки. Любой пациент вправе познакомиться с территориальной программой в медицинской организации, куда он обратился за медицинской помощью, в том числе и в своей районной поликлинике.

В 2013 году Президент РФ поставил задачу: сделать Программу государственных гарантий более прозрачной и понятной для граждан. Для этого планируется обязать регионы детально конкретизировать все в территориальных программах. Программы должны висеть на самом видном месте - в регистратуре в поликлинике, в приемном покое в больнице. Чтобы человек сразу мог узнать: сколько ему ждать плановой госпитализации, какие лекарства должны предоставить в больнице бесплатно, какие процедуры и анализы обязаны сделать по полису ОМС или за счет бюджетных ассигнований.

Кроме того, планируется установить единый срок ожидания плановой госпитализации - не более месяца, начиная с 2014 года. Такие же сроки сейчас установлены во многих зарубежных странах. При экстренных показаниях в стационар необходимо класть безотлагательно. Принцип здесь только один - если человеку экстренная помощь оказывается бригадой скорой медицинской помощи на дому или на улице и показана немедленная госпитализация, то отказ недопустим.

Правительством разрабатываются меры, чтобы не менее 40-45 процентов от общего объема медицинской помощи оказывалось людям в "шаговой доступности" от места жительства. В сельских амбулаториях и ФАПах, поликлиниках, районных стационарах.

Последние несколько лет ведется работа, направленная на разработку трехуровневой системы оказания медицинской помощи. "Первый уровень" включает все виды профилактики, а также лечения наиболее часто встречающихся заболеваний, когда нет угрозы жизни. "Второй", межмуниципальный, уровень создается для оказания, прежде всего, экстренной специализированной помощи при острых заболеваниях и состояниях: таких, как инфаркт, инсульт, интоксикации, травмы, комы. На "втором уровне" создаются специально оснащенные и укомплектованные мультидисциплинарные центры. Они размещаются так, чтобы довести до них больного из любой точки прикрепленной территории можно было за 30 - 40 минут, максимум, за час.

Наконец "третий уровень" - получение плановой специализированной, включая высокотехнологичную, помощи. За десятилетия в России произошел серьезный перекося: стационарная сеть неадекватно расширена и иногда выполняет чисто социальные функции, хотя именно там сконцентрированы основные медицинские кадры и ресурсы. При этом базовый первичный уровень, который на самом деле определяет уровень здоровья людей и их удовлетворенность медпомощью, оголен.

Выстраиваемая система восстанавливает и обновляет первичное амбулаторное звено и создает эффективную структуру стационарной помощи. Появляется возможность проводить качественные профилактические осмотры, выявлять заболевания на ранних стадиях, следить за состоянием хронических больных в отдаленных местах. Уже восстановлена система ежегодных диспансеризаций детей (до 18 лет) и всеобщей диспансеризации взрослых.

Министром здравоохранения РФ была поставлена задача к концу 2013 года установить телемедицинскую связь ведущих клиник со всеми медицинскими организациями более низкого уровня. Чтобы врачи в регионах могли круглосуточно консультироваться по поводу сложного пациента с профильными специалистами самой высокой квалификации. Но, к сожалению, это предложение в 2013 году так и не было реализовано.

В Ростовской области также принимаются меры, направленные на улучшение качества медицинской помощи. В рамках реализации мероприятий Областной долгосрочной целевой программы «Модернизация здравоохранения Ростовской области на 2011-2013 годы» лечебными учреждениями области было приобретено большое количество медицинского оборудования, в том числе лабораторного, рентгенологического, оборудования для функциональной диагностики, что позволило существенно повысить качество диагностического процесса.

В области подписано соглашение "О тарифах на оплату медицинской помощи в системе обязательного медицинского страхования Ростовской области на 2013 год", которое устанавливает базовые нормативы возмещения расходов медицинских учреждений, работающих в системе ОМС. Общие расходы на финансовое обеспечение территориальной программы ОМС в 2013 году возросли по сравнению с 2012 годом на 10,5 млрд рублей, или на 69%. Во многом это связано с переменами, которые происходят в структуре тарифа на оплату медицинских услуг, оказываемых по территориальной программе ОМС.

До 2013 года через фонд шло финансовое обеспечение пяти базовых статей расходов медицинских организаций (зарплата с начислениями, медикаменты, питание и мягкий инвентарь). Теперь в структуру тарифа введено не менее 20 кодов затрат на хозяйственные нужды.

Кроме того, в территориальную программу ОМС с 2013 года включаются также расходы на оплату услуг скорой медицинской помощи, включая доплаты её работникам и доврачебной помощи на селе, оказываемой ФАПами.

Планируется возврат к действовавшему ранее порядку применения дифференцированных тарифов с учетом трех уровней оказания медицинской помощи (областного, межтерриториального, муниципального).

В целом, разработанные тарифы в 2013 году обеспечили бездефицитное финансирование территориальной программы ОМС Ростовской области.

Также в 2013 году улучшилось качество оказания медицинских услуг отдельным категориям граждан. Сегодня в области проживают свыше 126 тысяч ветеранов войн и приравненных к ним граждан. На диспансерном учете находится более 28,5 тысяч человек, получающих стационарное и амбулаторное лечение в медицинских учреждениях.

Ежегодно учреждениями здравоохранения области до 15 апреля проводится углубленный комплексный медицинский осмотр ветеранов войн и приравненных к ним лиц. Выездные бригады медиков осуществляют диспансеризацию по месту проживания или пребывания тех ветеранов, кому по состоянию здоровья непросто добраться до медицинского учреждения. Так, в 2013 году выездные бригады работали в Неклиновском, Матвеево-Курганском, Кагальницком и др. районах области.

В прошлых докладах Уполномоченный поднимал вопросы, связанные с оказанием помощи людям, страдающим хронической почечной недостаточностью. В своих обращениях граждане указывали на нехватку отделений, осуществляющих процедуры гемодиализа. Так, в 2012 году вместо открытия трех новых отделений стал работать только один. Однако в 2013 году ситуация значительно улучшилась. Современные медицинские центры амбулаторного гемодиализа открылись в г. Таганроге и в г. Шахты.

Созданный в рамках программы государственно-частного партнерства центр в г. Таганроге рассчитан на 10 аппаратов «искусственная почка». В нём лечение программным гемодиализом смогут получать до 80 пациентов с

хронической почечной недостаточностью из Таганрога и прилегающих районов. В медицинском учреждении г. Шахты установлены 20 аппаратов «искусственная почка», что позволит получать лечение программным гемодиализом 160 пациентам с хронической почечной недостаточностью.

Открытие центров амбулаторного гемодиализа позволило приблизить оказание специализированной медицинской помощи к пациентам, проживающим в отдаленных от областного центра территориях. Теперь пациентам не придется 3 раза в неделю ездить на лечение в г. Ростов-на-Дону.

Таким образом, к концу 2013 года обеспеченность диализной помощью в Ростовской области составила 87,2 пациента на 1 млн населения при среднероссийском показателе в 101,2.

Благодаря проделанной работе в 2013 году в адрес Уполномоченного жалоб на недостаточное оказание гемодиализной помощи не поступало. Вместе с тем хотелось бы, чтобы улучшения качества медицинской помощи в области касались не только отдельных категорий граждан, а всех, кто в ней нуждается.

Права граждан на социальное и пенсионное обеспечение

Государство обязано заботиться о благополучии своих граждан, их социальной защищенности, оказывать соответствующую помощь и материальную поддержку в случае, если люди в силу различных жизненных обстоятельств (возраста, состояния здоровья, болезни, рождения ребенка или других причин) в ней нуждаются. Реализуется данная функция государством посредством выплаты пенсий, пособий по старости, нетрудоспособности, по случаю потери кормильца, по безработице, по бедности, а также посредством организации обслуживания и содержания престарелых и инвалидов в специальных учреждениях. Государственная система социального обеспечения призвана гарантировать право каждого гражданина, проживающего на территории России, на социальное обеспечение не ниже того уровня, который закреплен в действующем законодательстве.

Социально-демографическая тенденция, наблюдаемая практически во всех развитых странах: старение населения, рост числа пожилых людей. По статистике, каждый пятый россиянин - старше 55 лет. На Дону люди старшего поколения составляют 24,1 % от общего населения области.

Это разные люди: здоровые и больные, живущие в семьях и одинокие, довольные жизнью и несчастные, домоседы и ведущие активный образ жизни... Учитывая такую разнообразную целевую аудиторию, руководство области ищет новые подходы к обеспечению высокого качества социального обслуживания, новые формы предоставления услуг, организации деятельности учреждений социального обслуживания.

Так, в 2011 году была принята областная долгосрочная целевая программа "Улучшение социально-экономического положения и повышение качества жизни пожилых людей в Ростовской области на 2011-2014 годы", одним из направлений которой является внедрение новых технологий и форм социального обслуживания пожилых людей. Этим занимается региональное министерство труда и социального развития и подведомственные ему учреждения.

Обучение пожилых элементарным навыкам работы за компьютером – одно из направлений инновационных форм. Компьютерная грамотность – важное условие успешной адаптации пожилых в современном обществе. С 2011 года организованы курсы компьютерной грамотности при центрах

социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов. Сначала открылось несколько таких курсов, а сегодня при каждом центре (их в области 64) работает класс компьютерной грамотности. За это время прошли обучение около 3 тысяч человек.

В области динамично развивается наиболее рациональная форма работы с людьми старшего возраста – создание Народных университетов на базе центров соцобслуживания. В настоящее время они успешно работают в городах Волгодонске, Каменске-Шахтинском, Шахтах, Батайске и Новочеркасске, а также в Кагальницком районе.

Особо плодотворно функционирует Волгодонский Народный университет для старшего поколения "Серебряный век", который начал работу в феврале 2011 года на базе муниципального учреждения "Центр социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов №2 г.Волгодонска". Это совместный социальный проект Центра и городского благотворительного фонда "БлагоДарение". В университете действуют семь факультетов (здоровый образ жизни и активное долголетие, психологическое здоровье, правовая культура и др.). За время деятельности университета его выпускниками стали 359 человек.

Самый популярный здесь - факультет компьютерной грамотности. За два года его окончили 190 пожилых людей, из которых самой старшей выпускнице 81 год.

Немаловажно при этом, что подобные занятия как на факультетах, так и в народных университетах, бесплатны.

В области создана новая форма социального обслуживания пожилых - мобильные бригады. Сейчас в регионе активно работают 82 мобильные бригады, созданные при центрах социального обслуживания 42 сельских районов и четырех городов области. Их основная задача – оказание неотложной социальной помощи пожилым людям и инвалидам в отдаленных сельских поселениях.

В состав таких бригад входят сотрудники Пенсионного фонда, юристы, фельдшеры, психологи, которые на месте могут оказать конкретную услугу. Для обеспечения деятельности подобных мобильных бригад за минувшие два года за счет средств областного бюджета и Пенсионного фонда РФ приобретено 23 микроавтобуса.

В сфере внимания не только пожилые люди, но и граждане с ограниченными физическими возможностями.

Полноценная жизнь подавляющего большинства инвалидов невозможна без создания доступной среды, что позволит им реализовывать свои права. Оказание инвалидам различных видов помощи и услуг: реабилитационных, социальных, правовых и психологических, материальной и иной поддержки - компенсирует имеющиеся у них ограничения жизнедеятельности и создает равные с другими гражданами возможности во всех сферах.

В регионе проживают более 355 тыс. инвалидов, или 8% от населения, в том числе инвалидов по зрению – более 11 тыс., инвалидов-колясочников –

более 20 тыс., инвалидов по слуху – около 5 тыс. В категорию людей, которые нуждаются в доступной среде, может попасть не только человек с инвалидностью, есть и другие маломобильные категории. К ним относятся пожилые граждане, мамы с детскими колясками и те, кто получил временную нетрудоспособность, утратил ту или иную функцию в связи с болезнью. Поэтому на Дону уже несколько лет реализуется программа "Доступная среда". За три года на ее выполнение, в частности, на создание безбарьерной среды, областным бюджетом выделено более 140 млн рублей, а финансирование муниципальных программ за счет средств местных бюджетов превысило 214 млн рублей. В 2013 году на реализацию мероприятий программы из бюджета области выделено 57,5 млн рублей.

Кроме того, для реализации Конвенции о правах инвалидов, ратифицированной РФ в мае 2012 года, летом 2013 года принят Областной закон "Об обеспечении на территории Ростовской области беспрепятственного доступа инвалидов и других маломобильных групп населения к объектам социальной инфраструктуры и беспрепятственного пользования ими транспортом, средствами связи и информации". Этот нормативный документ конкретизировал направления работы органов власти в работе с людьми с ограниченными возможностями и, несомненно, придал ей новый импульс.

В тоже время на сегодняшний день инвалиды по-прежнему лишены права на свободное передвижение: многие объекты инфраструктуры не оборудованы пандусами, наземные и подземные переходы не всегда соответствуют техническим требованиям с учетом интересов инвалидов-колясочников, остается нерешенной проблема проезда инвалидов в общественном транспорте, и другие. Например, в г. Ростове-на-Дону на каждом наземном переходе установлены подъемные платформы, предназначенные для использования инвалидами-колясочниками. Только фактически большинство платформ не работает. В связи с чем прокуратура г. Ростова-на-Дону в защиту прав и законных интересов инвалидов обратилась в суд с иском к администрации города об устранении выявленных нарушений.

Одно из важнейших направлений программы - предоставление людям с ограниченными возможностями технических средств реабилитации (ТСР), в том числе - тифлосредств для инвалидов по зрению и слуху.

Современные технические устройства, включенные в областной перечень средств реабилитации, - мобильные телефоны и мини-ноутбуки с программой речевого доступа особо востребованы инвалидами по зрению. Мини-ноутбуки получают студенты, школьники, люди, которым они необходимы для работы. Телефоны, снабженные навигатором для передвижения по городу, выдаются инвалидам первой группы.

В 2013 году Губернатором принято решение о выделении свыше 6 млн рублей из резервного фонда правительства области. Денежные средства пошли на приобретение еще 201 ноутбука для инвалидов по зрению и 50

нетбуков для слабослышащих студентов средних и высших учебных заведений. В 2014 году в рамках программы "Доступная среда" технические средства реабилитации планируется предоставить инвалидам по зрению, слуху, инвалидам с заболеваниями опорно-двигательного аппарата на общую сумму более 9,5 млн рублей.

В отчетном году Минтруда области совместно с общественными организациями, провело социологический опрос одной тысячи инвалидов по вопросу соблюдения в нашем регионе положений Конвенции ООН и требований законодательства по обеспечению доступности объектов и услуг для инвалидов.

Состояние одиннадцати сфер оценивается инвалидами как неблагоприятные – здесь и вопросы здравоохранения, и приспособленность культурно-зрелищных объектов, и общественный транспорт. Респонденты остались недовольны приспособленностью для их нужд жилых домов, образованием, возможностью заниматься спортом и туризмом, трудоустройством.

Данные опроса, в частности, послужили мотивом для принятия постановления областного правительства "Об организации работы по паспортизации и классификации объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения", чтобы обеспечить доступность объектов для инвалидов. Государственные и муниципальные учреждения должны быть оборудованы необходимыми техническими приспособлениями. Для инвалидов, передвигающихся в креслах-колясках, – это пандусы, поручни, противоскользкие напольные покрытия, лифты, подъемники, для инвалидов по зрению – тактильные таблицы, аудио-, видео-дублирование информации, различные пиктограммы, для инвалидов по слуху – субтитрование, информационные стенды, соответствующие табло, бегущие строки.

Органами исполнительной власти и муниципальными образованиями уже утверждены перечни на 2 тыс. 315 объектов, составлены графики их обследования. При этом выяснилось, что доступны полностью всем категориям инвалидов лишь 154 объекта (6,7%); доступны избирательно или частично для отдельных категорий инвалидов – 1552 объекта (67%), а вовсе недоступны – 609 зданий (26,3% от обследованных).

На основании результатов обследования сформирован план адаптации объектов социальной инфраструктуры на период 2014-2020 годы.

В областной перечень включены дорогостоящие средства реабилитации, такие как динамические параподиумы, медицинские кровати, гидравлические подъемники, подъемники с электроприводом для ванны и т.д.

Ряд мероприятий программы направлен на создание беспрепятственного доступа к информации инвалидам по слуху. В частности, организована работа по профессиональной подготовке сурдопереводчиков на базе Донского педагогического колледжа, создан диспетчерский центр для

инвалидов по слуху посредством телефонной, интернет-связи. При посещении учреждений социальной направленности инвалидам по слуху предоставляются услуги сурдопереводчиков.

Благодаря принимаемым руководством области мерам, количество обращений к Уполномоченному по вопросам социального обеспечения по сравнению с прошлым годом сократилось почти в 2 раза.

Вместе с тем жители области по-прежнему обеспокоены нарушением их пенсионных прав. Так, большинство заявителей выражали несогласие с размером пенсий и пособий.

Количество россиян, которые получают различные виды пенсий, в последние годы перевалило за 40 миллионов человек. Это почти 28% от общего числа россиян. В связи с чем дефицит Пенсионного фонда с каждым годом растет. И, несмотря на ежегодную индексацию, минимальный размер пенсии по-прежнему очень низкий. Заявители справедливо задаются вопросом: как прожить на пять тысяч рублей в месяц одинокому пенсионеру? Люди на пенсии вынуждены не жить, а доживать.

В сентябре 2013 года Правительство РФ приняло решение одобрить новый механизм начисления пенсий. Ключевым моментом нововведения является тот факт, что страховая часть теперь будет измеряться уже не в абсолютных величинах (то есть рублях), как было ранее, а в пенсионных коэффициентах – тех, которые были накоплены гражданином за период всей трудовой деятельности.

Теперь будущая пенсия будет состоять из страховой части, но уже с учётом пенсионных добавок с расчетом индивидуального коэффициента в сумме с фиксированными платежами, плюс также из накопительной части, которая уже и была ранее.

По мнению разработчиков нового расчёта, такой подход к начислению пенсии будет стимулировать человека трудиться дольше, чтобы уровень пенсии был выше.

Но на сегодняшний день, из-за крохотной пенсии некоторые пенсионеры вынуждены уходить жить в дома для престарелых, чтобы иметь возможность при поддержке государства полноценно питаться и одеваться.

Ежегодно работниками аппарата совместно со специалистами министерства труда и социального развития проводятся проверки соблюдения прав граждан, проживающих в домах-интернатах для престарелых и инвалидов. В ходе проверок изучается организация питания, медицинского обслуживания, предоставление информации гражданам о своих правах, реализация прав проживающих на уважительное и гуманное отношение, исключаящее унижение человеческого достоинства. Осматриваются жилые помещения, а также медицинские и хозяйственные блоки интернатов на предмет материально-технического, а также санитарно-гигиенического состояния. Проводятся беседы с должностными лицами интернатов и проживающими гражданами.

Медицинский персонал учреждений постоянно повышает и подтверждает свою квалификационную категорию. Практически все учреждения имеют лицензии по терапии, физиотерапии, сестринскому делу, массажу, лечебному делу, по лечебной физкультуре и спортивной медицине. Работают массажные, процедурные кабинеты, физиокабинет, ЛФК. Регулярно проводится медицинский осмотр клиентов.

Круглосуточно работают постовые медицинские сестры и младший медперсонал. Обеспечение медицинскими препаратами осуществляется в полном объеме.

Для обеспечения нормальной жизнедеятельности интернатов функционируют прачечные, оборудованные современными стиральными машинами, центрифугами, гладильными катками. В корпусах имеются душевые комнаты, санузлы с подачей холодной и горячей воды. Жилые корпуса оборудованы информационными стендами, на которых размещена информация о правилах внутреннего распорядка учреждения, копии уставных документов учреждения, книга обращений граждан, адреса и телефоны контролирующих организаций.

В большинстве учреждений имеются молельные комнаты, проводятся службы священнослужителями.

Во всех интернатах работают кружки по интересам, а также библиотеки. Для клиентов предоставлены периодические подписные издания, настольные игры, музыкальные инструменты.

Учитывая интересы проживающих, планируется их досуг. Проводятся культурно-зрелищные мероприятия, праздники и др.

В интернатах организовано четырехразовое питание согласно среднесуточным нормам. Прием пищи осуществляется как в обеденном зале, так и в отделениях милосердия – в жилых комнатах для клиентов, которые по состоянию здоровья не могут принимать пищу в столовой.

Пенсионерам, проживающим в домах-интернатах, предоставляется разнообразное питание, в том числе, по необходимости, диетическое. Организация питания, калорийность блюд проверяются Роспотребнадзором путем производственного контроля один раз в квартал. Жалоб на условия проживания, организацию питания и медицинского обслуживания не поступало.

В беседах проживающие выражали благодарность руководству и обслуживающему персоналу за теплое отношение и заботу о них.

Однако имел место единичный случай нарушения прав в Новочеркасском доме-интернате для престарелых и инвалидов. Так, гражданка Г. указала, что, упав в своей комнате, получила травму. Медицинский персонал интерната рекомендовал ей обратиться в больницу, поскольку для определения диагноза был необходим рентгеновский снимок. Однако фельдшер интерната неправомерно потребовала с заявительницы оплату за вызов скорой медицинской помощи в размере 1600 рублей. Поскольку такой суммы у нее не было, надлежащая помощь не была оказана

своевременно. И только через три месяца заявительница была доставлена в больницу, при этом за транспортные услуги ее обязали заплатить 2300 рублей.

Уполномоченным поставлен вопрос о применении мер дисциплинарного взыскания в отношении руководителя учреждения. Заявительнице, в условиях интерната, проводится комплекс реабилитационных мероприятий. По истечении сроков восстановления гр. Г. будет направлена на освидетельствование в бюро МСЭ для решения вопроса об установлении инвалидности.

В 2013 году сотрудниками аппарата также были проведены проверки соблюдения прав граждан, находящихся на лечении в психоневрологических диспансерах и домах инвалидов области. Так, были проверены условия содержания в Миллеровском филиале ГКУЗ «Психоневрологический диспансер», в Аксайском филиале ГКУЗ «Психоневрологический диспансер», ГБУСОН РО «Таганрогский психоневрологический интернат № 1», в государственном бюджетном учреждении социального обслуживания населения Ростовской области «Мартыновский дом-интернат для престарелых и инвалидов», в ГАУСОН РО «Маякинский ПНИ», в Шахтинском психоневрологическом интернате, в Усть-Донецком филиале ГКУЗ «Психоневрологический диспансер», в ГБУСОН РО «Таганрогский дом инвалидов», в ГБУСОН «Ростовский психоневрологический интернат № 1», в ГБУСОН РО «Самарский дом инвалидов».

В учреждениях оказываются социально-бытовые, социально-медицинские, психологические, педагогические, экономические и правовые виды услуг.

Порядок зачисления граждан пожилого возраста и инвалидов на обслуживание в учреждения социального обслуживания регламентирован Постановлением Правительства РО от 23.12.2011 № 279.

По результатам проверок при помещении граждан в учреждения социального обслуживания нарушений не выявлено.

При этом в ходе документальных проверок личных дел граждан, помещенных в государственные учреждения социального обслуживания, установлено, что в случаях исполнения функции опекуна указанные учреждения надлежащим образом не исполняли обязанностей по реализации права подопечных на получение жилья. Так, в некоторых личных делах подопечных, пребывающих в учреждениях социального обслуживания, не обеспеченных жилыми помещениями, имелись постановления органов местного самоуправления об обеспечении их жилым помещением во внеочередном порядке как лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Однако информация о предоставлении жилья подопечным на протяжении длительного времени учреждениями не запрашивалась, чем существенно нарушены права лиц названной категории.

В связи с чем руководителям социально-медицинских учреждений было рекомендовано усилить контроль за защитой жилищных прав

пребывающих в них недееспособных граждан из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В прошлых докладах Уполномоченный уже поднимал вопрос реализации права граждан на получение санаторно-курортного лечения. В 2013 году указанная проблема не потеряла своей остроты и актуальности. Так, продолжали поступать письма жителей области, которым было отказано в своевременном ежегодном предоставлении путевки на лечение по причине отсутствия финансирования.

В результате такого подхода не все обладатели права на прохождение лечения имеют возможность реализовать его ежегодно. В тоже время, Федеральный закон «О государственной социальной помощи» закрепляет право определенной категории граждан на получение санаторно-курортного лечения и не ставит его в зависимость от объема денежных средств, предусмотренных на финансирование набора социальных услуг.

Более того, вопросы предоставления санаторно-курортного лечения стали предметом рассмотрения Верховного Суда РФ, который определил, что гражданам не может быть отказано в предоставлении государственной социальной помощи в виде обеспечения путевкой на санаторно-курортное лечение со ссылкой на недостаточное поступление финансовых средств из федерального бюджета в Фонд социального страхования Российской Федерации, поскольку, установив федеральным законом социальные гарантии по обеспечению инвалидов путевками на санаторно-курортное лечение, Российская Федерация приняла обязанность по возмещению расходов на указанные цели за счет средств федерального бюджета.

С указанными выше доводами Уполномоченный в интересах заявителей в течение года неоднократно обращался в региональное отделение Фонда социального страхования. И при содействии Уполномоченного гражданам были предоставлены путевки на санаторно-курортное лечение.

Вместе с тем указанные проблемы предоставления гражданам санаторно-курортного лечения возникают не по вине должностных лиц области, а в результате недостаточного объема федерального финансирования. В целом же, благодаря целенаправленным действиям руководства области социальная защищенность нуждающихся граждан постоянно улучшается.

Практика реализации права на труд

Политика социального государства направлена на создание юридических, организационных, экономических условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Под достойной жизнью обычно понимают достойный человека прожиточный минимум, материальную обеспеченность на уровне стандарта развитого общества, возможность обладать и пользоваться материальными и социальными благами современной цивилизации, включая жилище и медицинское обслуживание, личную безопасность и социальное обеспечение и т. п. Достойная жизнь предполагает и свободное развитие человека, его физическое, умственное и нравственное совершенствование. Все это возможно достичь только в процессе труда.

Право на труд является предпосылкой для существования всех других трудовых прав и находится на первом месте. После него идут право на отдых, на здоровые и безопасные условия труда, на участие в управлении предприятием, на материальное обеспечение за счет средств государства в порядке государственного социального страхования в старости, в случае болезни и потери трудоспособности.

В 2013 году к Уполномоченному по правам человека в Ростовской области по вопросу соблюдения трудовых прав поступило 119 обращений (3,5%).

Жители области, как и прежде, указывают на систематические нарушения их права на своевременную и в полном объеме оплату труда, безопасные условия труда, права на отпуск, на отсутствие гарантий при банкротстве работодателя, низкий уровень заработной платы и другие.

Так, из коллективного письма работников ЗАО «Хлеб» следует, что им в течение года регулярно задерживали оплату труда. На момент обращения такая задержка составляла более трех месяцев. Люди оказались в критической ситуации: нечем кормить себя и детей, образовались

задолженности по кредитам, оплате за коммунальные услуги. Обивая начальственные пороги, заявители так и не смогли добиться заработанных денег.

В интересах заявителей Уполномоченный обратился в прокуратуру. По результатам проверки было внесено представление об устранении выявленных нарушений, директор предприятия привлечен к административной ответственности. Кроме того, в отношении руководства ЗАО «Хлеб» возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч.2 ст. 145.1 УК РФ (Полная невыплата свыше двух месяцев заработной платы).

Помимо этого, прокуратурой города в интересах обратившихся работников в суд направлены иски к ЗАО о взыскании задолженности по выплате заработной платы. Данное обращение остается на контроле Уполномоченного.

Имели место и другие аналогичные жалобы.

В целом в области прослеживается положительная динамика выплаты задолженности по заработной плате. Так, в конце прошлого года общая сумма задолженности составляла 127,1 млн рублей. На сегодняшний день, благодаря действиям исполнительных и надзорных органов области, указанные цифры удалось снизить более чем в три раза! По данным Ростовстата сумма задолженности по заработной плате в 2013 году составила порядка 40 млн.

Как показала практика, принятый в 2012 году Областной закон «О ведомственном контроле за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в Ростовской области» принес видимые результаты.

В докладе о деятельности за 2012 год Уполномоченный поднимал вопрос о необходимости внесения изменений в федеральное законодательство по вопросам персональной ответственности владельцев предприятий-банкротов за невыплату заработной платы. Несмотря на то, что количество жалоб по указанной проблеме несколько снизилось, ситуация по-прежнему остается напряженной. На сегодняшний день так и не разработано реального механизма, позволяющего кредиторам получать свои средства не только от самих компаний-должников, но и от тех, кто ими реально владеет, то есть привлекать к ответственности недобросовестных владельцев компаний, в том числе и по гражданским искам. В связи с чем, тысячи граждан области до сих пор не могут получить заработанные деньги, несмотря на наличие решений суда о взыскании заработной платы с предприятия.

Вместе с тем, по инициативе областных парламентариев предложено внести изменения в федеральное законодательство – Уголовный кодекс и Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации - в части установления ответственности собственника предприятия за нарушение трудового законодательства, в том числе и в вопросах оплаты

труда работников. Также предложено разработать на федеральном уровне систему страховых отчислений, предусматривающих в случае банкротства предприятий или других непредвиденных обстоятельств недопущение задолженности по заработной плате перед работниками.

Право на труд неотделимо от права на безопасные условия труда. Трудовой кодекс РФ определяет их как условия труда, при которых воздействие на работников вредных и (или) опасных производственных факторов исключено либо уровни их воздействия не превышают установленных нормативов.

В соответствии со ст. 209 ТК РФ охрана труда – это система сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности, включающая в себя правовые, социально-экономические, организационно-технические, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные и иные мероприятия. Охрана труда – жизненно важное условие достойного труда.

Государственная деятельность в сфере охраны труда призвана создавать систему мероприятий по сохранению жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности. Обеспечение же безопасных условий и охраны труда – обязанность работодателя. Работодатель должен направлять собственные средства на финансирование работ по созданию средств индивидуальной и коллективной защиты, приборов контроля вредных и опасных производственных факторов, на снижение профессионального риска, на профилактику несчастных случаев и профзаболеваний. Однако это требует капитальных вложений в основные производственные фонды, что не всегда соответствует экономическим интересам субъектов хозяйственной деятельности. Тем более обязанность по выплате возмещения вреда жизни и здоровью работников, который причинен в процессе трудовой деятельности, возложена на Фонд социального страхования Российской Федерации, а работодателю достаточно уплатить страховой взнос, и это в какой-то мере позволяет недобросовестно относиться к нормам по охране труда.

В результате несчастных случаев в России на производстве ежегодно гибнет около пяти тысяч человек, более двадцати тысяч становятся инвалидами и десятки получают профессиональное заболевание. В том числе по-прежнему высок травматизм и на предприятиях области.

Еще одним распространённым нарушением трудовых прав жителей области является несоблюдение установленного законом порядка оформления трудовых отношений. Зачастую работодатель намеренно игнорирует целый ряд процедур, связанных с официальным оформлением трудовых отношений с работником. Работник может трудиться длительное время, но ему так и не выдают его экземпляр трудового договора, не оформляют приказ о приеме на работу, не вносят запись в трудовую книжку (или отдел кадров вообще не попросит ее представить при приеме на работу, и она по-прежнему хранится у работника). При этом заработная плата (черная и (или) белая) может стабильно выплачиваться работнику, и вопросы

соблюдения каких-то юридических формальностей его могут особо не беспокоить. Обычно так продолжается до тех пор, пока между работником и работодателем не возникнет реальный конфликт, подлежащий разрешению в суде. Когда у работника появляется необходимость в суде подтвердить факт наличия трудовых отношений между работником и работодателем, выясняется, что гражданин официально так и не был оформлен в организацию.

Так, к Уполномоченному обратился гражданин М. с жалобой на действия руководителя, который не выплатил положенные отпускные. Однако в результате проведенной проверки выяснилось, что М. в организации не работает. К сожалению, в данной ситуации у гражданина один путь: доказывать факт трудовых отношений в суде.

Как видно из приведённого примера, причина возникновения подобных ситуаций связана не только с недобросовестностью работодателя, но и халатным отношением работника.

По официальным статистическим данным, в Ростовской области наблюдается рост средней заработной платы. Однако, как и прежде, эти данные включают в себя и зарплаты топ-менеджеров крупных коммерческих организаций, которые могут достигать невероятных величин.

В тоже время разрыв между минимальной и максимальной заработной платой по стране достигает 16 раз, тогда как в других крупных экономических державах разница между зарплатой рядового рабочего и руководителя составляет 3-4 раза.

В 2013 году Министерством труда РФ было инициировано несколько законопроектов, направленных на регулирование зарплат в государственных бюджетных учреждениях, государственных компаниях и корпорациях. Однако если зарплаты в госсекторе еще можно как-то регулировать, то у правительства нет никаких рычагов влияния на частный бизнес.

Вместе с тем, в Ростовской области нашли решение указанной проблемы путем диалога между властью, профсоюзами и предпринимателями. В 2013 году принято трёхстороннее соглашение между Правительством области, Федерацией профсоюзов региона и Союзом работодателей на 2014-2016 годы, в котором определено оптимальное соотношение зарплат: в среднем заработная плата руководителя не может быть больше чем в 6 раз средней заработной платы работников.

Еще одна острая проблема, о которой граждане указывают в своих обращениях: низкий уровень заработной платы, который в ряде случаев даже не достигает до установленного законом минимального размера оплаты труда (МРОТ).

На сегодняшний день МРОТ на федеральном уровне не соответствует величине прожиточного минимума. Так, МРОТ в России установлен в размере 5205 рублей, а прожиточный минимум трудоспособного населения в 2013 году составляет 7555 рублей. В ч.1 ст.133 Трудового Кодекса РФ содержится норма о том, что МРОТ не может быть ниже прожиточного

минимума. Однако ст. 421 ТК РФ говорит, что эта норма вводится в действие отдельным федеральным законом, который до сих пор не принят. Таким образом, непонятно какой критерий лежит в основе установления МРОТ на уровне чуть более пяти тысяч рублей.

Важно подчеркнуть, что такой размер МРОТ является недопустимо низким, и его влияние на улучшение основных социально-экономических показателей представляется сомнительным.

На федеральном уровне МРОТ является предметом консультаций между правительством, профсоюзами и работодателями в рамках Российской Трёхсторонней Комиссии (РТК). В Генеральном Соглашении на 2011-2013 годы зафиксирована договоренность «провести консультации о механизме обеспечения минимального размера оплаты труда, предусмотренного частью первой ст. 133 Трудового кодекса Российской Федерации». Конкретный размер минимальной оплаты труда фиксируется в федеральном законе.

В начале 2012 года принятие закона о поэтапном повышении МРОТ было отложено на неопределенный период. Этот вопрос обсуждался в рамках РТК, где работодатели и правительство выступали против принятия данного законопроекта, и даже среди профсоюзов не было единодушия по поводу ситуации вокруг повышения МРОТ. Однако уже в апреле 2012 года в одностороннем порядке правительство заявило о необходимости уравнивать МРОТ с прожиточным минимумом, а также совершенствовать механизмы определения прожиточного минимума и МРОТ. Однако и в 2013 году в этом направлении не произошло никаких изменений.

В целом, можно сделать вывод о том, что минимальный размер оплаты труда в России не выполняет своей основной функции, а именно, не гарантирует достойный уровень жизни низкооплачиваемой категории работников.

Вместе с тем на региональном уровне предусмотрена возможность устанавливать региональный МРОТ в региональных соглашениях. Однако, поскольку процедура установления регионального МРОТ не является обязательным требованием закона, в 2013 году лишь в некоторых субъектах РФ заключены региональные соглашения. На данный момент из 83 субъектов РФ минимальную заработную плату ввели 38 регионов. Разброс превышения федерального МРОТ в различных регионах варьируется в пределах от 3 до 60%.

В Ростовской области в 2013 году действовал федеральный МРОТ, однако уже в 2014 году, согласно заключенному трёхстороннему соглашению между Правительством области, Федерацией профсоюзов региона и Союзом работодателей, минимальную зарплату в негосударственном секторе экономики подняли до 9 тысяч рублей.

Безработица, оптимизация рабочих мест, массовые сокращения и увольнения приводят еще к одной существенной проблеме: нарушению права граждан на 8-ми часовой рабочий день.

В России, в соответствии с Трудовым кодексом, принят за норму 8-часовой рабочий день и пятидневная рабочая неделя. Однако крупные предприятия почти повально переходят на работу посменно, причем «смена» длится 12 часов.

Зачастую работодатели не стремятся оплатить сверхурочные, а предлагают взамен взять отгул. Хотя использовать отгулы удается далеко не всем: ввиду постоянных сокращений на предприятиях хронически не хватает персонала, и начальники просто не отпускают работников «в отгулы», постоянно перенося их «на потом». Страхась увольнения и недовольства руководителей, рабочие, как правило, в защиту своих прав никуда не обращаются. Проблема с накопленными отгулами в конечном итоге решается просто: в начале года работнику объявляют, что все его отгулы «сгорели», и, таким образом, отсчет начинается заново.

Указанная проблема поднималась жителями области на устных приемах у специалистов аппарата. Однако оставить письменную жалобу заявители так и не решились.

Как и в прежние годы, не теряет своей остроты вопрос трудоустройства молодых кадров в сельской местности. Если в крупных городах области еще можно найти работу, в том числе и по специальности, то в сельской местности молодому специалисту трудоустроиться невозможно. Даже если в районе и сохранилось производственное или иное предприятие, молодые кадры не стремятся туда из-за низких зарплат. В связи с чем из года в год наблюдается отток рабочей силы из сельской местности.

Особенно остро проблема трудоустройства касается людей с ограниченными возможностями. Инвалиды, к сожалению, есть в каждом городе, ведь никто не застрахован от несчастья и потери здоровья. Но то, какой будет судьба этих людей, во многом зависит как раз от общества, в котором они живут. И возможность реализовать свое право на труд – одна из важнейших составляющих, дающих возможность инвалидам почувствовать себя полноценными членами общества.

Тем не менее в вопросе трудоустройства людей с ограниченными возможностями дела обстоят не так гладко, как хотелось бы. И это несмотря на принятие Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», который предусматривает, что работодатели в соответствии с установленной квотой для приема на работу инвалидов обязаны создавать или выделять рабочие места для трудоустройства инвалидов. В Ростовской области правовые и организационные основы квотирования рабочих мест для инвалидов устанавливает областной закон от 07.03.2006 г. № 461-ЗС «О квотировании рабочих мест для инвалидов в Ростовской области».

В соответствии с этим законом, а также во исполнение постановления Администрации Ростовской области от 11.05.2006 г. № 172 «О порядке квотирования рабочих мест» ежегодно определяется перечень организаций, которым устанавливается квота для приема на работу инвалидов.

В регионе квота составляет четыре процента от среднесписочной численности работников организации и включает количество рабочих мест, на которых работают ранее принятые инвалиды. При этом люди с ограниченными возможностями вправе обратиться в организацию с целью трудоустройства как по направлению органа службы занятости или общественной организации инвалидов, так и самостоятельно.

Согласно областному законодательству, все организации, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, численность персонала на которых превышает сто человек, организуют квотируемые рабочие места за счет собственных средств. Между тем требования к созданию условий для работы граждан с ограниченными возможностями закон предъявляет жесткие: инвалида можно принять только на рабочее место, в соответствии с индивидуальной программой реабилитации. К тому же работодателя регулярно проверяют, соблюдает ли он необходимые требования к условиям труда сотрудника-инвалида. Понятно, что не каждый работодатель может обеспечить такое рабочее место, да и не каждый инвалид соглашается на ту работу, которую ему могут предложить в центре занятости.

В рамках подпрограммы «Дополнительные мероприятия по содействию трудоустройству инвалидов на 2013 год», включенной в областную долгосрочную целевую программу «Содействие занятости населения Ростовской области на 2012-2014 годы», в области осуществляется содействие трудоустройству незанятых инвалидов на оборудованные (оснащенные) рабочие места. В 2013 году трудоустроены 513 незанятых инвалидов на оборудованные рабочие места. На финансирование данных мероприятий предусмотрены средства федерального бюджета в объеме 32262,6 тыс. рублей и средства областного бюджета – 1698,1 тыс. рублей. Работодателю возмещаются расходы по оборудованию или оснащению рабочего места для инвалида в среднем 66,2 тыс. руб.

В области принимаются все возможные меры по обеспечению инвалидов рабочими местами. Так, в 2013 году в службу занятости населения Ростовской области обратилось более 5,5 тысячи инвалидов, из которых около 2,3 тысячи нашли работу.

В настоящее время квота для приема инвалидов на работу установлена для 1655 предприятий области, которые выделяют около 20 тысяч рабочих мест. На квотируемых рабочих местах сегодня трудятся порядка 14 тысяч инвалидов.

В целом в области в ситуации с соблюдением трудовых прав граждан наблюдается положительная динамика. Такое развитие стало возможно благодаря усилению контроля со стороны трудовой инспекции, прокуратуры области за исполнением работодателями трудового законодательства. А также планомерной работе по развитию механизма социального партнерства.

Защита жилищных и земельных прав

Жилищные права граждан являются неотъемлемым социальным благом, атрибутом цивилизованного общества, одним из основных показателей благосостояния граждан. Реализация права граждан на жилище, обеспечение достойных и доступных условий проживания – одна из фундаментальных задач правового государства. Однако обеспечение конституционного права на жилье в современных условиях имеет свои особенности и проблемы.

Жилищный вопрос традиционно – один из самых больных и сложных в социальной политике всех регионов России, в том числе и в Ростовской области. Проблемы, с которыми обращаются граждане к Уполномоченному, из года в год одни и те же: отсутствие достойного жилья, длительное расселение из ветхого и аварийного жилья, крайне медленное обеспечение жильем льготных категорий граждан.

Развитие жилищного строительства является приоритетным направлением социально-экономического развития области. Объемы жилищного строительства в регионе год от года планомерно растут.

В 2013 году в регионе построено около 19 тысяч квартир, что составляет порядка 2 млн кв. метров. Из 70% от всего вводимого жилья - это индивидуальное строительство, остальные 30% - многоэтажное.

В регионе разработана и активно реализуется подпрограмма "Стимулирование рынка жилья" областной долгосрочной целевой программы "Развитие жилищного строительства в Ростовской области на 2010-2015 годы", в рамках которой отдельным категориям граждан (молодым семьям, работникам бюджетной сферы, молодым ученым и ветеранам боевых действий) предоставляются бюджетные субсидии для оплаты части процентных ставок по ипотечным кредитам в размере 9-10% годовых в течение 3 или 5 лет пользования кредитами. Около 54 миллионов рублей регион получил на обеспечение жильем семей, имеющих инвалидов. По

программе улучшения жилищных условий молодым семьям выдано 322 свидетельства, средства выделяются на условиях софинансирования из федерального, областного и местного бюджетов.

Одновременно предусмотрено предоставление бюджетных субсидий для погашения задолженности по жилищным кредитам в случае рождения (усыновления) ребенка в период субсидирования процентных ставок по жилищным кредитам в размере 50%, 100% и 200% от суммы материнского (семейного) капитала.

Также в области продолжала действовать подпрограмма «Развитие территорий для жилищного строительства в Ростовской области», которая направлена на повышение доступности жилья и качества жилой среды путем создания условий по развитию территорий для жилищного строительства.

В рамках данной подпрограммы Правительством Ростовской области совместно с администрациями муниципальных образований проводились следующие мероприятия: вовлечение в оборот земельных участков для жилищного строительства, в том числе жилья экономкласса, разработка проектов планировки перспективных территорий жилищного строительства; реализация мер по улучшению предпринимательского климата в сфере строительства путем уменьшения количества и сроков прохождения процедур, необходимых для получения разрешения на строительство эталонного объекта капитального строительства непроизводственного назначения, в том числе для жилья экономкласса.

Кроме того, в 2013 году действовала и подпрограмма «Стимулирование развития рынка жилья», направленная на повышение доступности жилья для населения, развитие жилищного строительства, в том числе строительства жилья экономического класса.

Вместе с тем строительство нового жилья на Дону не поспевает за темпами обветшания домов и дороговизной возводимого жилья. При наличии в области, в отличие от многих регионов, "большой стройки" и ввода в эксплуатацию тысяч квадратных метров жилья, с каждым годом прибавляются десятки домов, требующих капитального ремонта или фактического отселения из них жильцов.

Сокращение аварийного жилого фонда в регионе находится под постоянным контролем Губернатора и правительства области, которые ставят задачу в кратчайшие сроки минимизировать количество таких домов. По данным статистики, в Ростовской области на 01.01.2012 года признано ветхим 1 353,3 тыс. кв. м, что составляет 1,4% от общего жилищного фонда области. В ближайшие три года на переселение граждан из аварийного и ветхого жилья планируется направить 4,4 млрд руб. Предполагается, что это позволит переехать в новые квартиры 4 тыс. семей. В 2013 году областной бюджет выделил на эти цели 2,5 млрд. руб.

Стоит отметить, что в области утверждена и действует областная адресная программа переселения граждан из аварийного жилья в 2013-2015 году. В реализации программы участвуют шесть муниципальных

образований, в основном это шахтерские поселения. В список вошла и донская столица. Только в Ростове расселению подвергнутся граждане, проживающие на площадях в 17,7 тыс. аварийных кв. метров.

К сожалению, несмотря на выделяемые деньги, люди вынуждены проживать в аварийных домах в том числе из-за халатности местных чиновников. Так, 135 жителей г. Гуково, проживающих в аварийном жилье, по халатности заместителя мэра не смогли переехать на новое место жительства. Замглавы горадминистрации должен был контролировать исполнение адресных программ переселения граждан. Застройщик своевременно не выполнил установленные программами сроки, 47 млн руб. вернули в бюджет, а люди, подлежащие переселению в рамках областных программ, так и не были переселены. В отношении чиновника возбуждено уголовное дело.

В 2013 году из резервного фонда областного правительства выделено 11 млн руб. на переселение 395 гуковчан из аварийного жилья. Средства направлены на выплату выкупной стоимости жилья и внесены за участие в долевом строительстве домов для переселенцев. Сдача новостроек для этой категории граждан запланирована в 2014 году.

Вопрос экономической целесообразности сноса или реконструкции дома зависит от многих факторов, таких как месторасположение дома, его техническое состояние, и решение принимается для каждого конкретного случая. Однако часто решения комиссий не устраивают жителей аварийных домов. За содействием они вынуждены обращаться в адрес Уполномоченного. Так, в аппарат поступило обращение президента некоммерческой организации «Благотворительный фонд имени святой великомученицы Анастасии Узорешительницы» в интересах нескольких граждан. Было указано о нарушении жилищного законодательства администрацией г. Новошахтинска в части признания дома аварийным.

В интересах граждан Уполномоченный обратился в прокуратуру города. По результатам проверки, в деятельности комиссии, прокуратурой были выявлены существенные нарушения требований Положения о признании жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции. Комиссией были не исполнены требования о своевременном направлении заключения по рассматриваемому вопросу, а также сроках отселения физических лиц. Для устранения выявленных нарушений в адрес мэра города внесено представление. Вопрос находится на контроле.

На сегодняшний день существует две программы по переселению из аварийного жилья: расселение из муниципального жилого фонда и расселение собственников. В первом случае выдаются новые квартиры, а во втором выплачивается компенсация. Однако именно с выплатой компенсации зачастую возникают проблемы. Несмотря на то, что экспертизы по оценке стоимости квартир проводятся независимыми экспертами, не все жильцы с ними согласны. В некоторых случаях размер выкупной цены очень

низкий, и за полученные деньги невозможно приобрести жилье той же площади. Так, с письмом обратился гражданин Г., по вопросу несогласия с выкупной ценой жилого помещения. Как следовало из обращения и приложенных материалов, в 2009 году многоквартирный дом, в котором заявитель имел в собственности квартиру, был признан аварийным и подлежащим сносу. Гражданин Г. был включен в список на отселение, однако, не согласившись с оценкой жилого помещения, отказался участвовать в Программе переселения из аварийного жилищного фонда. Вопрос о выселении и выкупной цене стал предметом рассмотрения в суде. Однако и после судебного разбирательства администрация района не спешила выплачивать деньги заявителю. В результате человек был вынужден жить в аварийной квартире, где уже отключили водоснабжение и централизованное отопление.

В интересах Г. направлено обращение к мэру города Ростова-на-Дону. Согласно полученному ответу, заявителю выплачена выкупная цена, установленная судом.

Недовольство людей вызывает не только несогласие с выкупной ценой. Зачастую из центра города (особенно указанная проблема характерна для крупных городов) людей расселяют в спальные районы на окраинах. В связи с этим некоторые собственники считают обмен не равноценным и отказываются от предлагаемого жилья.

В последнее время разногласия между собственниками и администрацией стали решаться: в таких ситуациях собственникам предлагают заключить соглашение о мене принадлежащего им помещения на равнозначное.

Еще одна проблема, которую жители области поднимают в своих обращениях – ситуация с обманутыми дольщиками.

Долевое участие в строительстве многоэтажных домов пользуется популярностью по понятным причинам (относительно недорогая стоимость квадратного метра жилья, возможность поэтапной оплаты и т. д.), однако таит в себе определенные риски, связанные с недобросовестностью застройщика.

В области в настоящее время к числу "проблемных" относятся 24 объекта, из них строятся шесть. На остальных работы не ведутся ввиду отсутствия финансирования. Количество "обманутых дольщиков" — 1940 человек. Рабочей группой правительства области была разработана схема для решения вопросов участников долевого строительства за счет привлечения инвесторов на "проблемные" объекты, в первую очередь, на объекты строительного концерна "Вант". При этом в среднем строительная готовность объектов составляет порядка 30%, а реализованы права на 76% помещений. В рамках данной схемы было развернуто строительство на 12 объектах ОАО "СК "Вант", по 4 объектам разрабатывалась проектно-разрешительная документация.

По остальным объектам в городах Ростов-на-Дону, Батайск и Таганрог работа по строительству "проблемных" домов ведется администрациями

соответствующих муниципалитетов. Продолжается работа с руководителями энергоснабжающих организаций по вопросам минимизации затрат на технологическое присоединение "проблемных" жилых домов к инженерной инфраструктуре города.

По поручению Губернатора, в регионе принят Областной закон «О мерах поддержки пострадавших участников долевого строительства в Ростовской области». Закон предлагает установление возможности выделения из бюджета субсидий некоммерческим организациям, созданным из числа участников долевого строительства объектов, для компенсации затрат в связи с внесением платы за подключение (технологическое присоединение) проблемных объектов к сетям инженерно-технического обеспечения и благоустройству территории проблемных объектов; предоставление пострадавшим участникам долевого строительства жилого помещения, равноценного оплаченной площади жилого помещения в проблемном объекте долевого строительства, либо выплаты денежной компенсации, и другие.

В конце 2013 года Президент РФ подписал Федеральный закон "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации". Закон установил, что обязательство застройщика по передаче жилого помещения участнику долевого строительства должно быть обеспечено страхованием гражданской ответственности либо поручительством банка (изменения вносятся в Федеральный закон "Об участии в долевом строительстве"). Сегодня застройщик может добровольно гарантировать возврат внесенных "дольщиком" средств и уплату неустойки путем заключения договора поручительства с банком. Поправки закрепили обязательность обеспечения передачи квартиры "дольщику". Помимо страховой организации застройщик по своему выбору может обратиться и в общество взаимного страхования. Изменения вступили в силу с 1 января 2014 года.

Нововведение действительно способно предоставить дополнительную гарантию прав дольщика, однако имеет и обратную сторону: стоимость квартир в этом случае может начать расти. Динамика их роста будет зависеть от того, какие процентные ставки будут предложены по страхованию строительства, и какие процентные ставки будут платиться застройщикам по банковским депозитам.

Таким же острым продолжает оставаться вопрос обеспечения граждан социальным жильем. Жилые помещения предоставляются по договору социального найма гражданам, состоящим на учете, в порядке очередности исходя из времени принятия их на учет. Правом на внеочередное получение социального жилья пользуются дети – сироты, граждане, проживающие в помещениях, признанных непригодными для проживания, и граждане, страдающие некоторыми хроническими заболеваниями. К сожалению, на практике «внеочередное» растягивается на десятки лет ожидания.

Реализация конституционного права на жилище федеральным законодательством возложена на органы местного самоуправления городских и сельских поселений. Эта задача ввиду ее несоразмерности материально-финансовым ресурсам муниципальных образований трудноразрешима. Муниципальный жилищный фонд пополняется незначительно, в основном за счет освобождения жилых помещений вторичного жилищного фонда. Кроме того, растет доля аварийного жилья. В большинстве муниципальных образований бюджеты формируются и принимаются с максимально допустимым размером дефицита. В связи с недостаточностью доходов случаи включения в расходную часть бюджета средств на приобретения гражданам жилых помещений, единичны. Кроме того, в бюджетах поселений не предусматриваются средства и на строительство жилья.

В тоже время, предоставление жилых помещений для отдельных категорий граждан (инвалидов, детей-сирот, военнослужащих и других) предполагает полную компенсацию из федерального бюджета. Однако до настоящего времени федеральным законодателем не разработан порядок компенсации расходов, понесенных органом местного самоуправления при реализации обязанности по предоставлению жилья.

В связи с этим целесообразно на федеральном уровне разработать действенный механизм оперативного выделения из федерального бюджета денежных средств на реализацию жилищных прав указанных категорий граждан.

Кроме того, согласно данным Главного управления Министерства юстиции РФ по Ростовской области, судебные приставы-исполнители регулярно сталкиваются с проблемой исполнения решений суда по предоставлению жилья отдельным категориям граждан: есть решения суда о предоставлении жилья гражданину, однако в муниципальном образовании нет ни денег на реализацию данного решения, ни самого жилого помещения.

Получается, что, за исключением направления соответствующего обращения о включении в муниципальный бюджет статьи на исполнение судебных решений о предоставлении жилья, судебные приставы-исполнители не обладают никакими полномочиями в отношении муниципального органа. Решения данной проблемы способствовало бы введение в бюджетный процесс института ответственности представительного органа власти за принятие правового акта о бюджете на очередной финансовый год, в котором не учтены расходы на исполнение вынесенных судебных решений.

Считаю целесообразным предложение минюста области о необходимости ввести законодательный запрет на принятие бюджета публично-правового образования, в котором не учтены расходные обязательства на финансирование мероприятий на исполнение судебных решений о предоставлении гражданам жилых помещений, а также законодательно закрепить за советуемыми органами государственной власти выступать в качестве должника по исполнительным документам.

Часто жители области в своих письмах жалуются на отказ органов местного самоуправления в постановке на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий. Так, обратилась гр. В. с жалобой на действия администрации района, отказавшей ей в постановке на очередь для получения жилья. Заявительница указала, что не имеет никакого жилья в собственности. Вместе с тем в поставке на учет ей было отказано по причине, что она не является малообеспеченной.

Действительно, до 1 января 2005 года было значительно легче встать в очередь на квартиру. Нужно было иметь в наличии только тесные квадратные метры или вообще не иметь жилья. Но со вступлением в силу действующего Жилищного Кодекса, теперь этого мало. Необходимо, чтобы гражданин не только не имел жилья или проживал в квартире площадью меньше установленной нормы, но и был признан малообеспеченным. Такие законодательные изменения, к сожалению, привели к ухудшению жилищных прав большинства жителей области. Ведь приобрести квартиру самостоятельно способны лишь единицы. Да и сам факт малоимущества вызывает множество вопросов. Ведь, чтобы гражданин был признан таковым, нужно иметь доход ниже прожиточного минимума, т.е. чуть ниже 5 тысяч рублей. Многие граждане имеют доход, незначительно превышающий прожиточный минимум. И формально к категории малообеспеченных не относятся, но фактически таковыми являются. Поэтому, на мой взгляд, необходимо разработать научно обоснованный порог дохода, при котором гражданин будет считаться нуждающимся для постановки на очередь.

Как и в прошлом году, Уполномоченный не оставляет без внимания вопрос обеспечения жильем ветеранов Великой Отечественной войны. Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2008 г. № 714 предусмотрены на этот счет особые меры. В январе 2010 года Президент Российской Федерации Указом № 30 расширил перечень ветеранов, подпадающих под действие Указа № 714, исключив из него ограничительное условие о необходимости постановки на учет до 1 марта 2005 года.

Так, на обеспечение жильем более 500 ветеранов Великой Отечественной войны в 2013 году область получила из федерального бюджета 629,8 миллиона рублей. На сегодняшний день квартиры приобрели 514 ветеранов, 51 человек подбирает жилье.

В целом в области обязательства перед ветеранами исполняются в должной мере и объеме. Однако есть и исключения. Так, к Уполномоченному на личный прием обратилась К. в интересах участника ВОВ, инвалида 1 группы гр. М. Заявительница сообщила, что ветеран был принят на учет нуждающихся в жилых помещениях в 2010 году. В июне 2012 года снят с учета, поскольку, по мнению администрации, инвалид намеренно ухудшил жилищные условия, подарив сыну в 2009 году долю в принадлежащем ему жилом доме. Не согласившись с решением городской администрации, М. обратился в суд. Однако в удовлетворении заявленных требований решением городского суда инвалиду было отказано. Инвалид

считает, что судом при рассмотрении дела не учитывались доводы о том, что дом, доля которого отчуждена, имеет износ 70% и фактически непригоден для проживания.

В ст. 51 Жилищного кодекса РФ содержится перечень оснований признания граждан нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, указывая в качестве таковых в том числе проживание в помещении, не отвечающим установленным для жилых помещений требованиям.

Кроме того, согласно правовой позиции, изложенной в определении Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2007 года №258-О-О, ограничения в постановке на учет граждан, нуждающихся в жилых помещениях, допустимы в том случае, если гражданами совершались умышленные действия с целью создания искусственного ухудшения жилищных условий, могущих привести к состоянию, требующему участия со стороны органов государственной власти и местного самоуправления в обеспечении их другим жильем.

Анализ судебной практики по аналогичной категории дел показывает, что отчуждение гражданами непригодного для проживания жилья не свидетельствует об умышленном ухудшении жилищных условий с целью состоять на учете нуждающихся в жилых помещениях.

В интересах ветерана Уполномоченный направил письмо председателю Ростовского областного суда, с просьбой учесть указанные доводы при рассмотрении дела в апелляционной инстанции.

Областной суд учел доводы Уполномоченного и вынес решение о восстановлении ветерана в качестве нуждающегося в жилом помещении, предоставляемого по договору социального найма.

В 2013 году к Уполномоченному обратились несколько жителей области по вопросам переселения из сносимого ветхого жилья, ставшего в результате ведения горных работ на ликвидируемых угольных шахтах непригодным для проживания по критериям безопасности.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 24 декабря 2004 года за № 840 "О перечне мероприятий по реструктуризации угольной промышленности и порядке их финансирования" во исполнение Федерального закона "О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности" утвержден перечень мероприятий по реструктуризации угольной промышленности. Пунктом 8 утверждены мероприятия по реализации программ местного развития и обеспечение занятости населения шахтерских городов и поселков; в том числе снос ветхого жилищного фонда, ставшего в результате ведения горных работ на ликвидируемых угольных шахтах непригодным для проживания по критериям безопасности, и содействие в приобретении жилья взамен сносимого ветхого жилья.

Содействие переселяемым из ветхого жилья гражданам в приобретении жилья взамен сносимого осуществляется в форме предоставления социальных выплат. Социальные выплаты предоставляются на основании составленных на день принятия решения о ликвидации организации угольной промышленности и ежегодно уточняемых, списков граждан, подлежащих переселению, утвержденных органами местного самоуправления шахтерских городов и поселков и согласованных с Министерством энергетики, а также в соответствии с ежегодно уточняемыми списками жильцов сносимых домов. Кроме того, данная мера социальной поддержки оказывается лишь гражданам, постоянно проживающим в указанном жилье и зарегистрированным на данной площади на дату принятия решения о ликвидации шахты.

Вместе с тем в адрес Уполномоченного поступило обращение гр. М., которая указала, что является собственником жилья, ставшего в результате ведения горных работ на ликвидируемых угольных шахтах непригодным для проживания по критериям безопасности. Однако некоторое время назад переехала в другое жилое помещение, так как посчитала, что находится в доме небезопасно для жизни. В результате женщине было отказано в предоставлении субсидии на основании того, что в ветхом доме она не проживала и следовательно жилье могло ухудшиться не в результате горных выработок, а в следствие отсутствия надлежащего ухода за домом.

К сожалению, как показывает судебная практика, суды отказывают гражданам в удовлетворении их требований в предоставлении положенной субсидии.

С иной ситуацией столкнулась жительница области Е. Как указала заявительница, ее мать была собственницей данной категории жилья и при ликвидации угольной шахты ее включили в списки на предоставление жилищной субсидии. Мать умерла, так и не получив положенную выплату. После вступления в наследство Е. обратилась в администрацию района о получении субсидии как наследница. Однако ей было отказано. Мотивировкой отказа стало то, что женщина на момент ликвидации шахты в указанном жилье не проживала.

На мой взгляд, такая правовая позиция нарушает права собственника, который получает в наследство непригодное для проживания помещение, ставшее таковым в результате деятельности государства. Считаю, что если собственник имел право на получение субсидии, но не успел его реализовать, такое право должно быть предоставлено его наследникам.

В связи с чем считаю возможным внести изменение в Правила предоставления субвенций на реализацию программ местного развития и обеспечение занятости для шахтерских городов и поселков, утвержденных постановлением Правительства РФ от 13 июля 2005 года за № 428, в редакции постановления Правительства РФ от 14.11.2007 № 778, указав в перечне лиц, имеющих право на получение субсидии, наследников

собственников жилья, ставшего непригодным для проживания вследствие горных выработок.

В прошлых докладах Уполномоченным поднимался вопрос о необходимости строительства в Ростовской области арендного жилья. В мае 2012 года Президент РФ подписал указ №600 «О мерах по обеспечению граждан РФ доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг». Одним из положений указа предписывается формирование рынка доступного арендного жилья и развитие некоммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода.

В рамках реализации данного указа в области принято решение о строительстве 12-этажного дома в Ростове-на-Дону, который станет пилотным городом в регионе, где будет реализован проект по развитию арендного жилищного строительства, а в дальнейшем полученный опыт будет использован в других населенных пунктах области.

Многоквартирный дом будет построен в микрорайоне Левенцовский в начале 2015 года. После того, как дом будет сдан, 30% от стоимости каждой квартиры будет оплачиваться из бюджета города. Оставшиеся 70% в течение 20 лет будет оплачивать въехавшая в жилье семья. Ежемесячный платеж за однокомнатную квартиру не будет превышать 10 тысяч рублей, а после 20 лет аренды квартира перейдет в собственность ее арендатора.

Безусловно, это новый механизм, который позволит нарастить темпы жилищного строительства и обеспечить жильем жителей области.

Реализация права на жилище зачастую невозможна без осуществления права на землю. С момента принятия Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ созданы условия для перехода к качественно новому земельному устройству. Разграничены полномочия между органами государственной власти и органами местного самоуправления, установлен совершенно новый порядок оформления или приобретения прав на земельные участки. Однако неупорядоченность и нестабильность земельных отношений, пробелы в законодательстве приводят к нарушению права граждан на землю.

В 2013 году в адрес Уполномоченного поступило 71 обращение (2,0%), связанное с нарушением **земельных прав** жителей области. В основном граждан волновали вопросы предоставления земельных участков в аренду, субаренду и под жилищное строительство, а также их дальнейшей приватизации.

Так, поступило коллективное обращение жителей многоквартирного дома по вопросу нарушений земельного законодательства. Заявители указали, что должностные лица Ростовской дистанции пути (филиала ОАО «РЖД») отказывают им в заключении договоров субаренды земельного

участка, входящего в состав полосы отвода железных дорог и занятой объектом недвижимости.

Правилами пользования земельными участками, являющимися федеральной собственностью и предоставленным ОАО «РЖД» предусмотрено обязательство арендатора передать часть арендованного участка в субаренду лицам, имеющим в собственности либо в хозяйственном ведении расположенные на этом участке здания, строения, сооружения.

В интересах заявителей Уполномоченный обратился в Южную транспортную прокуратуру. По результатам проверки, начальнику Ростовской дистанции пути внесено представление об устранении нарушений земельного законодательства. С заявителями заключен договор субаренды.

Иногда причиной нарушения земельных прав становится правовая некомпетентность должностных лиц муниципальных образований. Так, к Уполномоченному на личном приеме обратилась гр. Д. в интересах ветерана ВОВ, инвалида 2-й группы Р. Инвалид жаловался на отказ администрации Аксайского района области предоставить земельный участок для индивидуального жилищного строительства. Из обращения и приложенных материалов следовало, что Р. В 2012 году обратился в администрацию района с заявлением о предоставлении по рыночной стоимости земельного участка для индивидуального жилищного строительства в соответствии с частью 14 статьи 17 Федерального закона от 24.11.1995 №181-ФЗ, которой установлено, что инвалидам и семьям, имеющим в своем составе инвалидов, предоставляется право на первоочередное получение земельных участков для индивидуального жилищного строительства, ведения подсобного и дачного хозяйства и садоводства.

Письмом администрации района было сообщено, что отделом архитектуры начаты работы по формированию земельного участка для индивидуального жилищного строительства. А после сформирования земельного участка по вопросу заключения договора о его купле-продаже рекомендовано обратиться в комитет по имущественным и земельным отношениям.

Однако следующим письмом комитет по имущественным и земельным отношениям сообщил об отказе в удовлетворении просьбы о предоставлении земельного участка. Отказ основывался на решении Собрания депутатов района, которые установили, что инвалиды и семьи, имеющие в своем составе инвалидов, зарегистрированные по месту жительства на территории района, имеют право на однократное первоочередное получение земельных участков для индивидуального строительства при условии признания их нуждающимися в улучшении жилищных условий.

Вместе с тем федеральное законодательство не ставит право гражданина-инвалида на первоочередное получение земельного участка в зависимость от его нуждаемости в жилом помещении или в улучшении жилищных условий.

Не предусмотрена необходимость предоставления справки о нуждаемости в жилом помещении или улучшении жилищных условий и Правилами предоставления льгот инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 27.07.1996 №901. Так, пунктом 17 названных Правил определено, что инвалиды и семьи, имеющие в своем составе инвалидов, обеспечиваются в первоочередном порядке земельными участками для индивидуального жилищного строительства, ведения подсобного хозяйства и дачного хозяйства и садоводства на основании заявления и приложенной к нему копии справки, подтверждающей факт установления инвалидности, выданной учреждением государственной службы медико-социальной экспертизы, подаваемых в установленном порядке в органы местного самоуправления.

Таким образом, установленное Собранием депутатов района требование о предоставлении копии документа, подтверждающего признание заявителя нуждающимся в улучшении жилищных условий, противоречит действующему федеральному законодательству, поскольку вводит не предусмотренное законодательством дополнительное требование и тем самым ухудшает положение инвалидов.

В интересах заявителя Уполномоченный обратился в прокуратуру района, указав на выявленные нарушения федерального законодательства. В рамках проведенной проверки доводы нашли свое подтверждение. Отказ комитета по земельным и имущественным отношениям администрации Аксайского района признан незаконным. В адрес главы района внесено представление об устранении нарушений требований федерального законодательства.

Отдельным категориям граждан законодатель предоставил право на бесплатное получение земельного участка. Так, согласно положениям Областного закона Ростовской области от 22.07.2003 № 19-ЗС «О регулировании земельных отношений в Ростовской области» право на однократное бесплатное приобретение в собственность находящихся в муниципальной собственности земельных участков, а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, без торгов и предварительного согласования мест размещения объектов строительства имеют граждане Российской Федерации, проживающие на территории Ростовской области не менее 5 лет, имеющие трех и более детей.

В мой адрес обратился гр. Р. с жалобой на отказ администрации Октябрьского района г. Ростова-на-Дону в постановке на учет граждан, имеющих трех и более несовершеннолетних детей и совместно проживающих с ними, в целях предоставления земельных участков в собственность бесплатно для индивидуального жилищного строительства. Как следует из обращения и приложенных материалов, уволившись с военной службы, Р. с женой и тремя несовершеннолетними детьми прибыл

на постоянное место жительства в г. Ростов-на-Дону. 29.10.2010 были зарегистрированы по месту пребывания, а получив служебную квартиру, 07.07.2011 зарегистрированы по месту жительства.

Обратившись в администрацию Октябрьского района с заявлением о постановке на учет граждан, имеющих трех и более несовершеннолетних детей и совместно проживающих с ними, в целях предоставления земельных участков в собственность бесплатно для индивидуального жилищного строительства получил отказ, поскольку проживает на территории Ростовской области менее 5 лет.

Заявитель также указывает, что старшей дочери исполнится 18 лет 05.05.2015, а пятилетний срок регистрации на территории Ростовской области наступит 29.10.2015 года. То есть он не сможет реализовать законное право на получение земельного участка для индивидуального жилищного строительства.

На мой взгляд, в данном случае действительно могут быть ущемлены права граждан, в частности, уволившихся с военной службы и прибывших на постоянное место жительства на территорию области.

Более того, такие же ограничения в реализации права на бесплатное получение земельного участка распространяются и на другие категории граждан, которые, будучи многодетными, в силу закона (например, выбор места жительства по окончании службы, ротации государственных служащих) прибыли на постоянное место жительства в наш регион и ранее не пользовались льготой.

В связи с чем мою было направлено обращение в адрес председателя Законодательного Собрания области с просьбой рассмотреть возможность внесения изменений в положения Областного закона РО «О регулировании земельных отношений в Ростовской области», о бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям без учета пятилетнего срока для отдельных категорий граждан.

Однако указанные доводы не были поддержаны областными законодателями, как противоречащие принципу равенства. Вместе с тем моя позиция по данному вопросу остается неизменной: нельзя считать справедливым ущемления прав граждан, прибывших на постоянное место жительства в область зачастую не по своей воле.

Право граждан на жилищно-коммунальное обслуживание

Право граждан на жилищно-коммунальное обслуживание является социальным правом человека и представляет собой одну из составляющих права на жилище, гарантируемое ст. 40 Конституции Российской Федерации.

Анализ обращений данной категории позволяет говорить о многочисленных нарушениях в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Круг проблем, с которыми граждане обращаются к Уполномоченному в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг, очень разнообразен.

Основными причинами нарушений прав на жилищно-коммунальные услуги являются: ежегодный рост коммунальных платежей; изношенность оборудования и коммунальных сетей; отсутствие прозрачности расходов управляющих компаний и обоснованности тарифов на жилищно-коммунальные услуги; отсутствие должного контроля со стороны уполномоченных органов за деятельностью организаций, предоставляющих коммунальные услуги населению.

Значительное количество заявлений связано с качеством предоставляемых услуг. Заявители, в основном пенсионеры, исправно оплачивающие коммунальные услуги, все чаще проявляют недовольство по поводу бесконечного роста тарифов на жилищно-коммунальное обслуживание, акцентируя внимание на том, что качество услуг по-прежнему остается ненадлежащим, а в отдельных случаях даже ухудшается.

Так, поступило обращение пенсионера Т. с жалобой на действия управляющей компании, нарушающей его право на водоснабжение. Заявитель указал, что регулярно оплачивает коммунальные услуги, однако в его доме периодически отключают холодное водоснабжение. В управляющей компании пенсионеру отказались давать какие-либо пояснения по поводу подобных отключений. И только после вмешательства Уполномоченного в доме были выполнены работы по восстановлению водоснабжения.

Также продолжали поступать многочисленные обращения граждан с жалобами на низкие и не соответствующие нормам температуры в их квартирах в период отопительного сезона. По всем обращениям были приняты меры.

Жилищный кодекс Российской Федерации четко регламентирует основания и порядок взимания платы за коммунальные услуги. Согласно ст. 157 Жилищного кодекса Российской Федерации размер платы за коммунальные услуги рассчитывается исходя из объема потребляемых коммунальных услуг, определяемого по показаниям приборов учета, а при их отсутствии исходя из нормативов потребления коммунальных услуг, утверждаемых органами местного самоуправления. К сожалению, из-за отсутствия у большей части населения индивидуальных приборов учета и потребления ресурсов, плата за коммунальные услуги взимается на основании нормативов потребления. Это позволяет поставщикам на свое усмотрение увеличивать тарифы, не выходя за рамки предельных индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги.

Вместе с тем в адрес Уполномоченного продолжают поступать обращения граждан с жалобами на увеличение тарифов, значительно превышающих предельные индексы. Так, поступило коллективное письмо от жильцов садоводческого некоммерческого товарищества, которые указали, что плата за электроэнергию и водоснабжение необоснованно повысилась. В интересах заявителей Уполномоченный обратился в Региональную службу по тарифам. К сожалению, доводы заявителей нашли подтверждения. Проверкой было установлено, что председателем товарищества был незаконно установлен дополнительный взнос за водоснабжение и электроэнергию в размере 15% от стоимости потребленных коммунальных услуг. В отношении председателя возбуждено дело об административном правонарушении.

В 2013 году в Ростовской области была введена социальная норма потребления электроэнергии. На Дону соцнорма составила 96 кВт/ч для одиноко проживающего человека, для семьи из двух человек — 146

кВт/ч, для трех — 166 кВт/ч, для 4-х человек — 186 кВт/ч, для 5-ти и более — 206 кВт/ч.

Городское население в рамках соцнормы платило за электроэнергию 3 руб. 50 коп., сверх нее — 3 руб. 89 коп. Сельское население в пределах социальной нормы — 2 руб. 45 коп., сверх — 2 руб. 72 коп.

Не все граждане приняли это нововведение с энтузиазмом, несмотря на заявления, что такая мера направлена, прежде всего на поддержку населения, в частности пенсионеров. Но в министерстве строительства и ЖКХ России считают, что эксперимент с социальными нормами на электричество удался. По данным министерства, от 70% до 90% семей или домохозяйств в энергопаек укладываются и платят в итоге на 3% меньше. Те же, кто превышает соцнорму, переплачивают около 4%.

Вместе с тем согласно применяемой методике расчета, семья, где проживает пенсионер, будет платить за электроэнергию больше, в связи с увеличением количества живущих в квартире граждан. Кроме того, как показывает уже имеющийся опыт, для чуть более обеспеченных людей, пользующихся современной бытовой техникой, компьютерами, цены на электроэнергию увеличились. К сожалению, рост оплаты за электроэнергию отмечается и у тех, кто вынужден пользоваться приборами обогрева. В число этих людей входят и пенсионеры и малообеспеченные семьи.

Не понятна гражданам также и схема расчета социальной нормы. Так, к Уполномоченному на приеме обратилась гражданка Ц., которая указала, что ее семья из трех человек в принципе укладывается в социальную норму потребления электроэнергии. Однако в квитанции об оплате к ее потребленным киловаттам добавляют и электроэнергию за места общего пользования. В итоге они вынуждены платить по повышенному тарифу, что в целом не привело к уменьшению оплаты по сравнению с предыдущим периодом.

На мой взгляд, проект по введению социальной нормы энергопотребления не оправдывает своей изначальной задачи – защита незащищенных слоев населения от повышения платы за коммунальные услуги. И наоборот, в том виде, в котором он сейчас существует, ведет к все большей социальной напряженности населения и недовольству людей существующей тарифной политикой.

С 2014 года Правительство РФ предоставило регионам право самостоятельно решать, нужно ли им вводить социальную норму потребления электроэнергии. Некоторые регионы-участники пилотного проекта уже отказались от дальнейшего применения социальной нормы.

Считаю целесообразным проанализировать итоги пилотного проекта с точки зрения его социального назначения и принять решение в интересах большинства жителей области.

В Государственную думу внесён проект закона, который предусматривает установление тарифов на долгосрочный период (от трёх до пяти лет) с материальной ответственностью органов государственной власти

и органов местного самоуправления за нарушение принятых решений на долгосрочный период. Также предлагаемые законы предусматривают утверждение стандартов качества предоставляемых услуг, прозрачные конкурсные процедуры передачи объектов в концессию или в аренду и чёткие взаимные права и обязанности, прежде всего, органов местного самоуправления и инвесторов, которые берут в аренду либо в концессию соответствующие объекты. Полагаю, что такие меры будут способствовать решению многих проблем в сфере ЖКУ.

Самым главным показателем деятельности управляющих организаций является удовлетворенность жителей предоставляемыми жилищно-коммунальными услугами. Но ситуация в этом плане остается очень напряженной.

Так, поступило обращение гражданки Л., которая указала, что текущий ремонт водосточных труб и наружной стены дома выполнен недобросовестно. И уже через некоторое время после проведения ремонта, штукатурка отстала от стены, а труба вновь протекла. На бумаге управляющая компания отчиталась, что все работы проведены качественно и в полном объеме. В результате оказанного Уполномоченным содействия, в адрес директора управляющей компании внесено представление об устранении выявленных нарушений.

В адрес Уполномоченного поступило коллективное обращение жильцов многоквартирного дома по вопросу ненадлежащего содержания общего имущества управляющей компанией: протекает кровельное покрытие дома, отслоилась штукатурка в подъездах, отсутствует входная дверь в подъезд. В интересах граждан Уполномоченный обратился в прокуратуру района. В результате проведенной проверки указанные факты подтвердились, виновные лица привлечены к дисциплинарной ответственности, а в адрес директора управляющей компании подготовлено представление об устранении выявленных нарушений.

Собственники жилья финансируют выполнение работ и оказание услуг управляющей организацией, и поэтому справедливо требования граждан выполнять эти услуги качественно. Кроме того, именно от работы управляющей организации зависит комфорт каждого жителя многоквартирного дома.

В числе причин взаимного непонимания управляющих компаний и собственников жилья в многоквартирном доме является нечеткое определение состава общего имущества. На первый взгляд, это простая формальность. Но на практике часто возникают споры по поводу замены радиаторов отопления, полотенцесушителей, ремонта балконов, уборки придомовой территории.

Так, жительница К. в своем обращении указала, что управляющая компания отказалась отремонтировать проходящую через ее квартиру протекающую трубу водоснабжения. Директор указал заявительнице, что раз труба течет в ее квартире, значит, именно хозяйка должна оплачивать

ремонт. Доводы К. о том, что труба является общим имуществом, не нашли у руководителя отклика. Директор УК предъявил гражданке договор, в котором не было перечислено, что является общим имуществом. К сожалению, спор заявительницы с управляющей компанией продолжился в суде.

Если бы состав общего имущества, граница ответственности между управляющей организацией и каждым собственником в данных случаях были закреплены в договоре управления, напряженности бы не возникло. Нередко какие-либо указания на этот счет в договорах отсутствуют. Как итог – споры и обращения в органы власти и суд.

По этой причине для прозрачности деятельности управляющей организации, для предотвращения возможных конфликтов с собственниками помещений состав общего имущества должен быть определен четко и конкретно. Кроме того, только в этом случае возможен объективный расчет размера платы за содержание и ремонт.

Еще одной причиной конфликтов и жалоб населения является определение размера платы за содержание и ремонт общего имущества в многоквартирном доме. Согласно действующим правилам, управляющая компания для установления объективного и необходимого размера платы должна готовить предложения собственникам по вопросам содержания и ремонта общего имущества для рассмотрения на общем собрании. Часто требования правил просто игнорируются. Например, жители многоквартирного дома указали, что их управляющая организация установила необоснованно завышенный размер оплаты за содержание общего имущества. На заявления собственников обосновать начисляемую сумму, ни директор, ни бухгалтер управляющей компании не дают ответов.

В интересах жителей Уполномоченный обратился в прокуратуру района. Проведенная проверка показала, что доход от сборов на техническое обслуживание и содержание дома значительно превышает расходы. Директору внесено представление об устранении нарушений жилищного законодательства.

Однако в этой проблеме есть и другая сторона. Некоторые управляющие компании, наоборот, не принимают никаких мер для своевременного сбора платежей с жителей домов, что приводит к образованию значительной задолженности за коммунальные услуги перед поставщиками.

В то же время проведенный анализ показывает, что задолженность управляющих организаций перед поставщиками коммунальных ресурсов значительно выше, чем имеющаяся задолженность населения перед управляющими компаниями. При этом следует отметить отсутствие экономической заинтересованности управляющих организаций в проведении эффективных мероприятий по сбору и взысканию задолженности.

Еще одна острая проблема в сфере ЖКУ - непрозрачность счетов на оплату коммунальных услуг. Сегодня сведения о начислении платы за коммунальные услуги так запутаны, что даже финансово образованному

человеку невозможно в них разобраться. Вопрос прозрачности начислений за ЖКУ был поднят Президентом РФ, который дал поручение создать информационную систему, благодаря которой люди могли бы беспрепятственно вести мониторинг потребления коммунальных услуг и порядка начисления платы за них. Кроме того, для защиты людей было принято решение ввести новый ограничитель – предельный индекс роста совокупного платежа граждан за коммунальные услуги.

Права и интересы граждан нередко нарушаются из-за злоупотреблений в сфере управления многоквартирными домами. Зачастую за дело берётся организация, у которой нет ни материальных, ни людских ресурсов и которая существует только на бумаге. Рыночные механизмы в этой ситуации, к сожалению, не работают.

Президент РФ поручил ужесточить требования к управляющим организациям путём лицензирования соответствующих видов деятельности и отзыва лицензий у недобросовестных предприятий либо обязательного страхования качества услуг. Кроме того, планируется ввести финансовую ответственность управляющих организаций за нарушение требований закона по распределению платежей, а в случаях, когда управляющая организация накапливает значительную задолженность, предоставить ресурсоснабжающим предприятиям возможность заключать прямые договоры на поставку коммунальных услуг с потребителями – естественно, с обязательством обслуживать внутридомовые сети.

На мой взгляд, собственники жилья также должны иметь возможность принять решение о передаче внутридомовых сетей на обслуживание ресурсоснабжающим организациям. Таким образом возможно избавиться от недобросовестных посредников.

Несмотря на общую напряженную ситуацию в сфере жилищно-коммунальных услуг, Правительством Ростовской области принимаются все возможные меры для улучшения качества предоставляемых услуг, ограничения роста тарифов и другие. Так, в 2013 году в первом полугодии тарифы на коммунальные услуги находились на уровне 2012 года. Со второго полугодия 2013 года, Губернатор области поручил провести работу по ограничению роста платы за коммунальные услуги, тарифы на которые должны были возрасти с 1 июля. Было принято решение продолжить предоставление субсидий областного бюджета на возмещение предприятиям ЖКХ части платы населения за коммунальные услуги в объеме свыше установленных индексов максимального роста размера платы граждан за коммунальные услуги во втором полугодии 2013 года.

Принято постановление Правительства Ростовской области «Об ограничении в Ростовской области роста размера платы граждан за коммунальные услуги в 2013 году» и установлен индекс максимального роста размера платы граждан за коммунальные услуги в размере 112 процентов.

В числе главных мер по ограничению роста размера платы за коммунальные услуги в Ростовской области - предоставление за счет средств областного бюджета адресных социальных выплат гражданам, проживающим в муниципальных образованиях Ростовской области, где тарифы на услуги по холодному водоснабжению и водоотведению установлены выше критериев доступности (на 2013 год они установлены в размере 40 и 35 рублей за кубический метр соответственно). Ещё одна мера — снижение уровня платежей граждан за коммунальные услуги от установленных экономически обоснованных тарифов по одному или нескольким видам коммунальных услуг, за исключением электроснабжения и газоснабжения, за счет предоставления из областного и местного бюджетов субсидий на возмещение предприятиям жилищно-коммунального хозяйства части платы граждан за коммунальные услуги в объеме свыше индексов роста. И наконец, предоставление за счет средств областного бюджета населению субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, в случае если расходы граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг превышают региональный стандарт максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи (установлен по Ростовской области в размере 15 процентов, при федеральном стандарте — 22 процента).

Дополнительно к существующему порядку предоставления субсидий предприятиям жилищно-коммунального хозяйства вводится дополнительное ограничение по видам коммунальных услуг (холодное и горячее водоснабжение, водоотведение, отопление) - рост с 1 июля 2013 года не выше 112 процентов.

Федеральная служба по тарифам (ФСТ России) определила для Ростовской области предельный рост тарифов на электроэнергию для населения - от 12,07 до 15,79 процента. Региональная служба по тарифам Ростовской области тарифы для населения установила с минимальным ростом 12,07 процента: для городского населения - 3,62 рубля, для сельского и городского населения, проживающего в домах, оборудованных электроплитами, - 2,53 рубля за киловатт.

Жилищные субсидии - основная мера социальной поддержки населения при оплате за жилье и коммунальные услуги.

В 2013 году на предоставление жилищных субсидий жителям области в донском бюджете было предусмотрено 2,45 млрд руб. Средний размер субсидии в месяц на одну семью составил 1454,9 руб.

В отчетном году был сохранен установленный с 2009 года региональный стандарт максимально допустимой доли собственных платежей граждан за ЖКУ - 15% от совокупного дохода семьи. (Для сравнения: на федеральном уровне «порог» для назначения жилищных субсидий составляет 22%).

Также льготные категории граждан по-прежнему имели право на ежемесячные денежные выплаты (ЕДВ) для оплаты жилищно-коммунальных

услуг, расчет которых осуществляют органы социальной защиты населения по региональным стандартам стоимости жилищных и коммунальных услуг на 1 кв. м.

В целом различными мерами социальной поддержки в Ростовской области воспользовались 844 тысячи федеральных и региональных льготников (377 тыс. и 467 тыс. соответственно). В 2013 году на эти цели было направлено более 10 млрд рублей из федерального и областного бюджетов.

В 2013 году в Ростовской области продолжился аудит платежей граждан за жилищно-коммунальные услуги. Данная практика была введена в регионе с января 2011 года по поручению губернатора в связи со значительным количеством жалоб на высокие тарифы и непрозрачность формирования платежей.

За это время аудит платежей зарекомендовал себя не только как средство "обратной связи" с населением и инструмент точечного разрешения отдельных жалоб, но и как эффективная форма мониторинга проблем в сфере ЖКХ. В 2011 году аудит проводился в 12 городских округах, откуда поступала большая часть жалоб, в 2012 - в городских и сельских поселениях. А в 2013 году проводились повторные проверки муниципальных образований, в том числе Зверево, Гуково, Батайска, Ростова-на-Дону и Сальска.

Проверены около 300 управляющих организаций, порядка 7 тысяч многоквартирных домов, в том числе комплексно 53 управляющих организаций и ТСЖ, 78 многоквартирных домов. Выявлено более 9,5 тыс. нарушений в жилищно-коммунальной сфере, наложено штрафов на общую сумму более 16,3 млн рублей.

Проверяющими были выявлены нарушения при начислении платы за жилищно-коммунальные услуги. В частности, применяется размер платы за содержание и ремонт жилья, не утвержденный общим собранием собственников помещений; не начисляется плата за содержание и ремонт жилья, а также за общедомовое потребление коммунальных услуг собственникам нежилых помещений; не начисляется плата за коммунальные услуги потребителю в случае непредставления показаний индивидуального счетчика.

Множество вопросов у населения вызывает начисление платежей за общедомовое потребление коммунальных услуг.

Указанные нарушения характерны практически для всех городов, однако преобладают в Ростове-на-Дону, Шахтах, Новочеркасске, Сальске.

Еще одна проблема, выявленная в ходе аудита, - это отсутствие в договорах управления многоквартирным домом механизмов контроля собственников за деятельностью управляющей организации. А если такой пункт и имеется, то он носит формальный характер. К примеру, ряд новочеркасских управляющих компаний в договорах предусмотрел право

произвольно направлять полученные доходы на собственные инвестиции и погашение любых убытков.

Выявленные в ходе аудита проблемы в ЖКХ решались разными способами. Так, проблема значительного износа многоквартирных домов продолжает решаться с помощью государственной поддержки капитального ремонта и замены и модернизации лифтов.

Госжилинспекция области выдала предписания на устранение нарушений технического содержания домов, порядка расчета оплаты, законодательства об энергосбережении, а виновные лица привлекались к административной ответственности.

Выявленные злоупотребления управляющих организаций, имеющие признаки преступлений, стали предметом рассмотрения правоохранительных органов.

Министерство ЖКХ в средствах массовой информации проводит разъяснительную работу с населением и исполнителями коммунальных услуг: выпускаются информационные брошюры, радиоролики, листовки, что позволяет информировать значительное количество жителей об их правах и обязанностях в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Разработаны методические рекомендации по вопросам управления многоквартирными домами.

Жилищно-коммунальная сфера в России, несмотря на реформы и разумные проекты, предпринимаемые государством, переживает далеко не лучшие времена. Разрешение вышеуказанных проблем требует пристального внимания органов исполнительной власти, местного самоуправления, а также активной позиции самих граждан.

Соблюдение миграционных прав граждан

На сегодняшний день миграционные процессы вошли в более-менее стабильное русло; законы, на основании которых осуществляется деятельность в сфере миграции, работают, тысячи беженцев и переселенцев стали гражданами РФ.

Несмотря на некоторую стабильность и изменения в законодательстве, упрощающие для отдельных категорий граждан процедуру получения гражданства РФ, проблемы в миграционной сфере остаются. Количество жалоб в адрес Уполномоченного находится на уровне прежних лет. Так, в 2013 году поступило 155 обращений (4,5%), а в 2012 – 170.

По-прежнему сотни бывших граждан СССР, постоянно проживающих на территории области, долгие годы безуспешно пытаются стать гражданами России. Нередко они вполне соответствуют требованиям, которые предъявляет к соискателям российского гражданства закон, готовы всегда жить и работать в России, но желанного гражданства получить не могут.

К сожалению, проблемы в получении гражданства и дальнейшей паспортизации касаются не только мигрантов, но и коренных жителей области, которые родились на Дону, и никогда не выезжали за пределы области.

Вместе с тем гражданство - это статус человека в обществе, человека, наделённого государством всеми правами, которые гарантирует Конституция РФ и российское законодательство. Это правовое состояние, установление которого - очень важный момент в жизни человека.

Исходя из анализа обращений, поступивших к Уполномоченному, наибольшее количество жалоб вызвано волокитой и халатным отношением к должностным обязанностям специалистов территориальных отделов миграционных органов. Люди вынуждены неоднократно собирать весь немаленький пакет документов в случае получения отказа в приобретении гражданства. Так, последнее время распространена практика возвращения без принятия решения сданных документов через почтовые отправления. При этом гражданину не сообщают причину отказа в рассмотрении его заявления. А повторный виток обращений ознаменует новый отсчет срока рассмотрения с нуля. Вместо установленного трех-, шестимесячного срока заявление гражданина рассматривается годами. Так, к Уполномоченному обратилась М. Женщина всю жизнь прожила в Ростовской области и была документирована паспортом СССР. К сожалению, из-за правовой неграмотности М. не получала паспорт гражданина РФ, однако, когда пришло время оформлять пенсию, выяснила, что ее паспорт СССР незаконный. Заявительница обратилась в миграционную службу по месту регистрации, предоставив необходимые документы специалисту отдела. Однако через некоторое время документы ей были возвращены по почте, без указания какой-либо причины возврата. М. вновь обратилась в отдел УФМС, где уже на месте ей разъяснили, что некоторых бумаг не хватает. Однако и в этот раз ситуация повторилась: сдача документов, возврат их через почту. К счастью, в третий раз, по прошествии года, документы приняли в окончательной форме, а по истечении установленного законом срока М. была документирована паспортом гражданина РФ, который через несколько дней у нее был изъят как незаконно выданный. После всех мытарств и попыток выбраться из бюрократического замкнутого круга, заявительница решила обратиться за помощью к Уполномоченному. В адрес руководителя УФМС России по Ростовской области было направлено письмо с просьбой оказать М. содействие в документировании паспортом гражданина РФ. На сегодняшний день указанная ситуация находится на контроле Уполномоченного.

Из-за чиновничьей волокиты в сложной ситуации оказалась семья В., которая обратилась к Уполномоченному по вопросу продления разрешения на временное проживание в РФ супруге – гражданке Марокко. Как выяснилось на личном приеме, три года назад женщине, согласно предоставленной квоте, было выдано разрешение на временное проживание сроком на три года. По истечении года она, как и предусматривает российское законодательство, обратилась в миграционные органы за видом на жительство. В тот период гр. В. уже была замужем за гражданином России и родила ребенка. Однако, несмотря на указанные обстоятельства, после долгих месяцев волокиты, возврата и повторного приема документов, женщине было отказано в предоставлении вида на жительство. К сожалению, на сегодняшний день у семьи остается единственный вариант – выехать в Марокко и вернуться в Россию, где матери несовершеннолетнего ребенка – гражданина РФ, вновь придется обращаться в УФМС за получением разрешения на временное проживание.

Еще одной серьезной проблемой является документирование паспортами РФ граждан, отбывающих наказание в местах лишения свободы. Проблемы зачастую возникают сразу с момента заключения подозреваемых в совершении преступления под стражу и водворении лица в следственный изолятор. Документирование осуждённых граждан осуществляется в соответствии с Положением о паспорте гражданина Российской Федерации, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 828, и пунктом 64 Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене и по исполнению государственной функции по учету паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, утверждённого приказом ФМС России от 7 декабря 2009 г. № 339, где подробно прописан порядок оформления и выдачи паспорта лицам, содержащимся в учреждениях, исполняющих наказание. Процесс организации работы по документированию внутренними паспортами данной категории граждан Российской Федерации начинается с момента поступления осужденного в исправительное учреждение (далее ИУ). Соответствующий сотрудник ИУ при изучении личных дел выявляет лиц, у которых отсутствует паспорт (либо паспорт подлежит замене) и ставит их на учёт. При этом нормативными правовыми актами администрации исправительного учреждения предписано заблаговременно принимать меры для оформления паспорта взамен утраченного или по достижении определенного возраста. Необходимость принятия мер по документированию осуждённых рассматривается законодателем в качестве обязанности исправительных учреждений, а не как право осуждённого.

Осуждённым, содержащимся в учреждениях и органах, исполняющих наказание, а также подозреваемым и обвиняемым, находящимся в следственных изоляторах, паспорта оформляются и выдаются структурными

подразделениями территориальных органов ФМС России, на территории обслуживания которых находятся данные учреждения. Паспорт может быть оформлен в любое время независимо от срока, который осужденному остался до освобождения. Нет необходимости спешно готовить материалы для оформления паспорта перед освобождением, поскольку паспорт может быть оформлен в процессе отбывания наказания.

Основным условием получения (выдачи, замены) паспорта является наличие гражданства Российской Федерации. Не возникает никаких проблем в выдаче паспорта, если у осужденного имеется гражданство Российской Федерации. Отсутствие у лица, отбывшего наказание, жилья и регистрации по месту жительства (пребывания), также ни в коем случае не является основанием для отказа в выдаче паспорта.

Однако, несмотря на довольно упорядоченную процедуру документирования заключенных паспортами, поступает значительное количество жалоб от осужденных по указанному вопросу. В большинстве случаев, в письмах, сотрудники исправительных учреждений направляют в УФМС запросы об определении принадлежности заявителя к гражданству РФ, однако ответов на свои запросы часто так и не получают годами.

Так, поступила жалоба осужденного Ю., который указал, что уже несколько лет не может добиться оформления паспорта гражданина РФ. Как указывает заявитель, он переехал в Ростовскую область из республики Таджикистан в 1993 году вместе с родителями, которые являются гражданами Российской Федерации. В 1994 году был документирован паспорт гражданина Российской Федерации, который был утерян заявителем в 1999 году.

Как следует из письма Ю., в личном деле имеются подтверждения обоснованности его требований в получении паспорта: копии свидетельства о рождении, паспортов родителей, кем и когда был выдан ранее утерянный паспорт. Администрация учреждения ФКУ ИК-14 неоднократно, начиная с августа 2010 года, направляла запросы в УФМС об определении принадлежности Ю. к гражданству РФ. Однако ответы на указанные запросы не поступили. В интересах заявителя Уполномоченный обратился к начальнику УФМС России по Ростовской области.

По факту волокиты, виновные должностные лица УФМС привлечены к дисциплинарной ответственности. Специалистам территориального отдела дано указание рассмотреть вопрос о принадлежности Ю. к гражданству РФ в кратчайшие сроки.

Вместе с тем неполучение паспорта является одной из причин рецидива, когда освобожденный от наказания человек совершает новое преступление не в силу своих взглядов, наклонностей и образа жизни, а в силу социальной безысходности. Поскольку лица, не имеющие паспорта, лишены возможности оформить инвалидность, получить пенсию, участвовать в гражданско – правовых сделках и вступить в брак, а после освобождения из мест лишения свободы также устроиться на работу,

получить регистрацию, получить полис обязательного медицинского страхования.

Еще сложнее обстоит ситуация, когда наличие у лица, отбывающего наказание, российского гражданства не подтверждается.

К сожалению, это характерно для лиц, длительное время проживающих на территории России, но гражданство в установленном порядке не приобретших. В этом случае необходимо правильно определить правовой статус нахождения их на территории России. Иностранцы граждане, в том числе бывшие осужденные, могут отбыть к себе на «родину». Однако лицам без гражданства, освободившимся из мест лишения свободы, практически податься некуда. Получить разрешение на временное проживание им сложно, а при осуждении за тяжкое преступление — невозможно.

Так, к Уполномоченному обратился осужденный Г. по вопросу получения гражданства РФ. Заявитель указал, что прибыл в Ростовскую область из республики Узбекистан в 1999 году к своим родителям, на тот момент уже гражданам России. В 2007 году обратился в миграционные органы для получения гражданства РФ, однако получил отказ в связи с неотбытым уголовным наказанием (три года условно). В 2012 году, находясь в местах лишения свободы, повторно обратился в отдел УФМС Красносулинского района Ростовской области, где ему вновь было отказано.

В 2014 году заканчивается срок отбытия наказания. Без документа, удостоверяющего личность, Г. не сможет устроиться на работу, получать бесплатную медицинскую помощь, и фактически окажется в абсолютно бесправном положении. Согласно новшествами миграционного законодательства Г. мог бы получить гражданство в упрощенном порядке, как лицо, состоявшее в гражданстве СССР и прибывшее для постоянного проживания в Россию до 01.07.2002 и не имеющее гражданства иностранного государства. Однако неснятая и непогашенная судимость является прямым основанием для отклонения заявлений о приеме в гражданство.

И такие обращения не единичны.

К сожалению, освободившись из мест лишения свободы, эти люди оказываются в тупиковой ситуации: депортировать их некуда, но и Россия их также не признает. Остается - совершить преступление и опять в места лишения свободы, где и жилье, и еда выдается без наличия гражданства.

Эту ситуацию возможно разрешить только изменением действующего миграционного законодательства, определив порядок получения документов, удостоверяющих личность, указанной категорией лиц.

Еще одна проблема, с которой в последнее время сталкиваются лица, освобождающиеся из мест заключения: снятие осужденного с регистрационного учета по месту жительства. Ведь только после снятия с регистрационного учета структуры ЖКХ не начисляют коммунальные платежи на временно отсутствующего гражданина. В большинстве случаев осужденный возвращается к родным и близким и восстанавливает

регистрацию. Но в некоторых ситуациях после отбытия срока человеку уже некуда и не к кому возвращаться. Домовладение продано, брак расторгнут и т.д. Человек в буквальном смысле оказывается на улице без каких-либо перспектив наладить нормальную жизнь.

Считаю, указанная практика снятия с регистрационного учета осужденных нарушает права граждан. Для того чтобы структуры ЖКХ не взимали коммунальные платежи с тех, кто временно отсутствует, достаточно предоставить документ, подтверждающий отсутствие. После прибытия гражданин также может обратиться к должностным лицам ЖКХ по месту жительства, где делается запись о его возвращении из мест лишения свободы.

В прошлых докладах Уполномоченным уделялось внимание вопросу так называемой паспортной «амнистии» тех граждан, чьи паспорта были признаны необоснованно выданными, а также вопросу упрощения процедуры получения гражданства для бывших граждан СССР, в том числе родившихся и выросших в РСФСР, но оказавшимся по разным причинам в 90-е годы на территории других республик бывшего СССР.

В конце 2012 года был принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации». Изменения направлены на урегулирование правового статуса лиц, длительное время проживающих на территории Российской Федерации и не оформивших гражданство Российской Федерации в установленном порядке.

В частности, к числу таких лиц относятся граждане бывшего СССР, которые прибыли в Россию до 1 ноября 2002 года (до вступления в силу закона о правовом положении иностранных граждан) и по тем или иным причинам не приобретшие гражданство РФ в установленном порядке, их дети, если они не имеют гражданства иностранного государства, а также граждане бывшего СССР, получившие паспорт гражданина РФ до 1 июля 2002 года, у которых впоследствии полномочным органом не было определено наличие российского гражданства. При условии, что никто из указанных лиц не имеет гражданства иностранного государства и действующего документа, дающего право проживания в другом государстве.

Теперь указанные лица могут урегулировать свой правовой статус на основании волеизъявления о приобретении гражданства РФ или выдачи им вида на жительство. При этом граждане бывшего СССР, получившие паспорт гражданина РФ, но у которых впоследствии не было определено наличие гражданства РФ, могут приобрести его в порядке признания их гражданами РФ.

Действительно, внесенные изменения разрешили часть проблем с получением гражданства, однако законодатель не предусмотрел порядок получения российского гражданства детям лиц, рожденных после распада СССР, выехавших вместе с родителями на постоянное проживание в Россию, однако чьи родители так и не вышли из гражданства иностранного государства, либо умерли, не успев оформить гражданство РФ.

К Уполномоченному обратилась Л. с просьбой оказать содействие в получении гражданства РФ. В письме Л. указала, что, будучи несовершеннолетней, в 1993 году вместе с родителями, гражданами Грузии, переехала на постоянное место жительства в Россию. В силу обстоятельств, родители так и не приобрели российское гражданство. А некоторое время назад умерли.

На сегодняшний день миграционная служба отказывает Л. в приобретении гражданства РФ на льготных основаниях, ссылаясь, что в законе четко указано, кто имеет право на получение российского гражданства без представления разрешения на временное проживание и вида на жительство. Так, обязательным условием для детей является отсутствие гражданства иностранного государства у их родителей.

Также невозможно применить положения главы VIII.1. Федерального закона «О гражданстве РФ» и в отношении тех детей, кто был рожден уже после распада СССР и соотнесенно в гражданстве СССР не состоял.

Из поступившего обращения К., уроженца Республики Казахстан, 1993 года рождения, следует, что он вместе с родителями прибыл в Ростовскую область в 1997 году. Родители приобрели гражданство РФ в 2005 году, однако в заявлении о приеме в гражданство своего сына не внесли. Поскольку на сегодняшний день правовой статус К. не определен, применить упрощенный порядок приобретения гражданства не представляется возможным. Из-за подобных правовых коллизий эта категория лиц, прибывших в Россию с родителями, вынуждены проходить все этапы общего порядка: получить разрешение на временное проживание, вид на жительство и только в дальнейшем, гражданство РФ.

Многие граждане бывшего СССР, привыкшие к отсутствию административных барьеров при пересечении границ союзных республик, относились к ним по-прежнему как к составным частям единого союзного государства и своевременно не решали вопросы приобретения российского гражданства. Они продолжали проживать с советскими паспортами, а также переезжали в Россию и проживали на её территории без оформления соответствующих документов. К сожалению, сегодня из-за халатности родителей страдают дети.

Считаю, что назрела необходимость внести изменения в Федеральный закон «О гражданстве РФ», предоставив возможность дееспособным совершеннолетним детям указанной в статье 41.1 категории лиц, получить гражданство РФ независимо от наличия или отсутствия российского гражданства у родителей.

Соблюдение прав граждан в местах принудительного содержания

Граждане, содержащиеся в специализированных учреждениях (ИВС, СИЗО, колонии, спецшколы и др.), находятся в сфере особого внимания Уполномоченного в связи с тем, что их возможности ограничены, а права в силу особого положения могут нарушаться. Правовой статус осужденного,

закрепленный Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации, базируется на общем правовом статусе граждан. Вводя для человека, преступившего закон, в качестве наказания определенные ограничения, государство не лишает его прав, принадлежащих ему от рождения, таких как право на жизнь, здоровье, личную неприкосновенность и достоинство.

Обязанность обеспечивать гуманное отношение к осужденному, гарантировать его права и законные интересы лежит непосредственно на органах и учреждениях, исполняющих наказания.

В последние годы государством уделяется большое внимание положению дел в местах лишения свободы. Укрепление материальной базы, улучшение условий содержания осужденных и подследственных, увеличение социальной поддержки сотрудников – эти меры способствуют в целом стабильному позитивному развитию уголовно-исполнительной системы. Однако, несмотря на это условия содержания осужденных, обвиняемых и подозреваемых, не в полной мере соответствуют международным стандартам и требованиям национального законодательства.

Многие недостатки, указанные в докладах в предыдущие годы, устранены или по ним проводится серьезная работа. Однако проблемы в деятельности пенитенциарной системы области еще остаются, и их необходимо решать. При посещении учреждений исправительной системы Уполномоченный основное внимание уделяет условиям содержания подозреваемых, обвиняемых и осужденных, соблюдению требований уголовно-исполнительного законодательства администрациями учреждений, проводит личные приемы.

Кроме того, в адрес Уполномоченного поступают обращения подозреваемых, обвиняемых, осужденных и их родственников с жалобами на действия администраций и сотрудников исправительных учреждений и следственных изоляторов, на материально-бытовые условия содержания.

В 2013 году продолжали поступать жалобы на отсутствие должной медицинской помощи, по вопросам трудности социальной адаптации после освобождения, и другие. Уполномоченный и сотрудники аппарата побывали с проверками в 5 следственных изоляторах (СИЗО) и 8 исправительных учреждениях (ИУ) области.

Условия содержания осужденных в исправительных учреждениях оказывают существенное влияние на процесс их исправления. Они выступают в качестве объективной детерминанты поведения осужденных, поскольку по своему характеру и содержанию могут либо «очеловечить» личность, создавая таким образом прочную основу для применения режима, труда, воспитательного и других средств воздействия, либо, напротив, вызывать озлобление, вести к их духовной и физической деградации, создавая почву для противостояния или прямого противодействия режимным и иным законным требованиям персонала исправительных учреждений.

Одним из главных требований к условиям содержания является требование законодательства о соблюдении нормы жилой площади в местах

лишения свободы. Так, в соответствии со ст. 99 УИК РФ норма жилой площади в расчете на одного осужденного к лишению свободы в исправительных колониях не может быть менее двух квадратных метров, в тюрьмах - двух с половиной квадратных метров, в колониях, предназначенных для отбывания наказания осужденными женщинами, - трех квадратных метров, в воспитательных колониях - трех с половиной квадратных метров, в лечебных исправительных учреждениях - трех квадратных метров, в лечебно-профилактических учреждениях уголовно-исполнительной системы - пяти квадратных метров. Помещения должны отвечать правилам санитарии и гигиены, иметь отопление, достаточное естественное и искусственное (электрическое) освещение, быть радиофицированными, температура в них в холодное время должна поддерживаться не ниже 18-20°C. Для соблюдения осужденным чистоты и гигиены жилые помещения должны иметь необходимое санитарно-техническое оборудование, туалетные комнаты, раздевалки, места для хранения продуктов питания и др.

Вместе с тем по данным прокуратуры, в восьми из 13 колоний области не соблюдается норма жилой площади. В ИК-14 более 20 осужденных в отряде строгих условий содержания не обеспечены индивидуальными спальными местами, табуретами, санитарно-техническими изделиями.

Нарушаются и другие материально-бытовые условия содержания осужденных, подозреваемых и обвиняемых. Так, большинство СИЗО области не соответствуют требованиям санитарных норм и правил: помещения повсеместно заражены грибком, требуют проведения ремонта, не обеспечены в достаточном количестве электросветильниками.

В некоторых исправительных учреждениях области не созданы нормальные бытовые условия для осужденных-инвалидов. Например, в ФКУ ИК-5, при проведении сотрудниками аппарата проверки условий содержания, осужденный Б., инвалид 1-й группы (ампутирована нога), заявил, что испытывает физические трудности, так как в спальном помещении проходы между кроватями узкие, а в туалете установлены напольные унитазы – чаша «Генуя», которые предполагают сидение на корточках при пользовании ими. Установлено, что спальное место Б. находится на первом ярусе, но перемещаться по узкому проходу на одной ноге с помощью костылей затруднительно. Администрации учреждения предложено рассмотреть вопрос о переводе Б. в другое жилое помещение, где туалет оборудован обычным напольным унитазом.

По-прежнему значительное число обращений осужденных и их родственников касается вопросов медицинского обеспечения. Право на получение медицинской помощи осужденным лицам, содержащимся под стражей, гарантируется статьей 29 Основ законодательства Российской Федерации от 22 июля 1993 года № 5487-1 «Об охране здоровья граждан», частью 6 статьи 12, статьями 72, 101, 170 Уголовно-исполнительного кодекса РФ. Обязанность реализации этого права возлагается на администрацию или

орган, где содержатся указанные лица. Однако еще в 2011 году директор ФСИН Российской Федерации признал, что «действующая система медицинского обслуживания не может устраивать ни нас, ни тех, кому оно предоставляется». Кроме того, необходимо отметить, что в местах лишения свободы концентрируется социально дезадаптированная прослойка населения, представители которой чаще других имеют социально значимые заболевания.

В ходе проверок выявлены случаи непроведения профосмотров и флюорографического исследования. Так, в ИК-2 такие мероприятия не были проведены в отношении более 150 осужденных, а содержащиеся в колонии-поселении ИК-15 до принятия мер прокурорского реагирования и вовсе не обследовались. Кроме того, практически во всех исправительных учреждениях и СИЗО медицинское оборудование изношено, наблюдается недостаток медперсонала. В ФКУ СИЗО-5 длительное время не работает начальник медчасти, остаются вакантными три должности фельдшера из пяти по штату. В МОТБ-19 наблюдается недостаток мест, вызывает нарекание и санитарное состояние главного лечебного учреждения области. Так, в 2013 году Ростовская прокуратура по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях в интересах неопределенного круга лиц обратилась в суд с иском к ФКЛПУ МОТБ-19 об обязанности выполнить мероприятия по обеспечению санитарного состояния учреждения. Непринятие МОТБ-19 мер по выполнению требований санитарно-эпидемиологического законодательства, как указал прокурор, нарушает права осужденных, содержащихся в МОТБ-19, на надлежащее материально-бытовое обеспечение и может повлечь возникновение и распространение болезней, а также вспышку эпидемий среди осужденных. Суд удовлетворил требования прокуратуры и обязал руководство МОТБ-19 устранить указанные недостатки.

Несмотря на вышеперечисленные проблемы, в целом в 2013 году эпидемиологическая обстановка в учреждениях области оставалась стабильной, не допущено вспышек острых инфекционных заболеваний. Уровень смертности среди осужденных, по сравнению с 2012 годом, снизился со 143 человек, до 138 человек в 2013 году. Сократилось количество лиц, состоящих на учете с активным туберкулезом с 903 человек в 2012 году до 786 человек в 2013 году. На 30,23 % уменьшилось количество лиц, у которых впервые выявлен туберкулез, с 301 человека в 2012 году до 210 человек в 2013 году.

Серьезную озабоченность вызывает проблема трудоустройства. На оплачиваемых работах трудоустроено немногим более четверти осужденных. И это при том, что почти половина из них заняты в отрядах по хозяйственному обслуживанию, а на производственных объектах фактически работает чуть более 10%.

Не решена проблема привлечения к труду в первую очередь лиц, имеющих исполнительные листы. Например, в ИК-5 из 460 трудоспособных,

производственной деятельностью заняты только 75 человек, еще 57 трудоустроены в отряде по хозяйственному обслуживанию. Причем из 139 человек, имеющих иски, на оплачиваемых работах трудоустроены только 22% (31 человек). В учреждении ФКУ ИК-1 содержится 374 человек, имеющих исполнительные листы на взыскание исков и алиментов на общую сумму около 108 млн руб. Однако трудоустроено и регулярно погашают иски только 75 человек.

В целом в 2013 году по исполнительным листам, отбывающих наказание в уголовно-исполнительной системе области, взыскано менее 1% от общей суммы ущерба, которая превышает 670 млн рублей и имеется у 60% лиц. Более того, с учетом внесенных изменений в федеральное законодательство отсутствие работы у осужденных и непогашение ими ущерба, причиненного преступлениями, лишает их возможности доказать свое исправление и освободиться условно-досрочно.

Не менее важным вопросом является трудоустройство после освобождения от отбытия наказания. В связи с этим в учреждениях ГУФСИН по Ростовской области проводится работа по профессиональной подготовке и трудовой адаптации осужденных. Так за 2013 год было обучено 2900 человек, которые получили профессии по 22 специальностям, востребованным на региональном рынке труда. В 2011-2013 годах за счет средств областного бюджета было закуплено и передано 22 персональных компьютера, 301 швейная машинка, электронный тренажер сварщика, форматно-раскроечный станок, линия по производству строительных материалов, учебная литература, две линии по переработке автомобильных покрышек и оборудования для производства напольных покрытий – всего на сумму более 12 млн. рублей. Приобретенное оборудование позволило создать дополнительные рабочие места и организовать обучение новым специальностям.

В рамках исполнения государственной программы Ростовской области «Содействие занятости населения» предусмотрено осуществление мероприятий по временному трудоустройству граждан, испытывающих трудности в поиске работы. В указанную категорию входят лица, освобожденные из мест лишения свободы, которым при временном трудоустройстве дополнительно выплачивается материальная поддержка в размере полуторакратного размера минимального пособия по безработице – 1275 рублей.

По информации службы занятости населения Ростовской области, в 2013 году к ним обратились 502 ранее осужденных (в 2012 году – 446). Из них трудоустроено 132, направлено на профобучение 43.

К сожалению, эти цифры ничтожно малы, а на пособие по безработице невозможно прожить месяц. Наличие судимости, низкая квалификация и отсутствие навыков к самостоятельному поиску работы - главные проблемы, которые становятся препятствием для трудоустройства. Работодатели не спешат брать на работу бывшего заключенного. А если и находится рабочее

место, то, как правило, низкооплачиваемое. Столкнувшись с трудностями, некоторым проще опять совершить преступление и попасть в места лишения свободы: там и крыша над головой и трехразовое питание, в том числе при необходимости и диетическое.

Если обеспечить отбывающим наказание возможность работать, получать востребованные на воле профессии, это может уменьшить количество тех, кому проще совершить повторное преступление и вернуться в привычную обстановку колонии, чем выживать на свободе.

В области функционируют шесть комплексных реабилитационных центров социальной помощи бывшим осужденным, отбывшим наказание в виде лишения свободы и утратившим социальные связи. Практически в каждом учреждении УИС донского края работают церковные храмы и воскресные школы, где священнослужители совершают церковные обряды и богослужения, тем самым участвуя в воспитательной работе и ресоциализации, помогая им найти в себе силы и встать на путь исправления.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 года № 1772-р была утверждена Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года.

В рамках Концепции в сфере социальной и воспитательной работы с осужденными предполагается создание справедливой и эффективной системы стимулов к законопослушному поведению, названной системой «социальных лифтов».

Система «социальных лифтов» представляет собой механизм изменения условий отбывания наказания, изменения вида исправительного учреждения, замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания, условно-досрочного освобождения посредством оценки комиссией исправительного учреждения поведения осужденных с помощью определенных критериев.

Система «социальных лифтов» разработана для стимулирования лиц, которые реально хотят изменить свою жизнь: еще в колонии получить профессию, трудиться, соблюдать режим, стремиться к саморазвитию и самообразованию и, как следствие, готовиться к социализации в обществе после освобождения. Достоин ли осужденный подняться по «социальным лифтам», по целому списку различных критериев, решает специальная комиссия, в состав которой входят также представители общественности.

Так, в ростовской колонии строгого режима ИК-2 из 2000 человек было выбрано 60. Для них в исправительном учреждении подготовили специальную жилую секцию повышенной комфортности: большое светлое помещение с огромными окнами, уютную воспитательную комнату с библиотекой и телевизором, а также помещение для принятия пищи и отдельно оборудованный двор для прогулок. В ИК-9 строгого режима для положительно характеризующихся осужденных также открыт отряд с облегченными условиями содержания на 63 места. Отряд с улучшенными условиями содержания полностью укомплектован мебелью, бытовой

техникой, есть свой живой уголок. Содержащиеся в отряде с облегченными условиями отбывания наказания имеют право на дополнительные посылки и передачи от родственников, доступ к электронным книгам, дополнительное время для просмотра телевизионных программ.

В 2013 году в исправительных учреждениях области стартовал проект «Юридический поезд», в рамках которого специалисты оказывают бесплатную юридическую помощь осужденным, являющимся инвалидами, а также утратившим социальные связи или имеющим иные социальные проблемы. Данный проект реализован с помощью совместных усилий руководства донской УИС и Общественного совета при ГУФСИН России по Ростовской области. В выездах в исправительные учреждения принимают участие адвокаты, юристы, представители прокуратуры и аппарата Уполномоченного по правам человека в Ростовской области, сотрудники отделов и служб Главного управления ФСИН России по Ростовской области, священнослужители, члены правозащитных общественных организаций. Благодаря проекту осужденным в течение всего года была представлена уникальная возможность обратиться с интересующими их вопросами к участникам «юридического поезда».

В 2013 году Уполномоченный также уделит внимание проблеме обеспечения прав и законных интересов лиц, находящихся в изоляторах временного содержания органов внутренних дел области. За год сотрудники аппарата посетили 14 ИВС. Надо отметить, что в большинстве изоляторов условия содержания соответствуют требованиям действующего законодательства. Однако есть и нарушения. Так, в ИВС по Целинскому району и в ИВС по Белокалитвенскому району отсутствуют санпропускник с дезкамерой для термической обработки белья, душевая комната, изолятор для больных, комната для свиданий, кабинет врача, и прогулочный двор. В изоляторе г. Гуково камеры не оборудованы водопроводом и канализацией. В ИВС г. Каменска-Шахтинского санитарные нормы при предельной наполняемости камер не будут обеспечиваться. В камере 8 отсутствуют индивидуальные спальные места.

В 2012 году к Уполномоченному обращались обвиняемые, содержащиеся в ИВС по Красносулинскому району. Заявители сообщали о многочисленных нарушениях в данном ИВС санитарных норм и правил. В интересах заявителей Уполномоченный обратился в городскую прокуратуру для проведения проверки фактов, указанных в обращениях. Доводы заявителей полностью подтвердились. В 2013 году Уполномоченный поручил специалистам аппарата проверить, как устраняются указанные нарушения. К сожалению, многие недостатки так и не были исправлены. Так, в изоляторе по-прежнему отсутствуют санпропускник, комната для свиданий, душевая комната, прогулочный двор, а также средства радиооповещения. Справка по проведенной проверке направлена начальнику по ООП ГУ МВД РФ по Ростовской области для контроля и устранения выявленных недостатков.

Соблюдение прав человека в деятельности правоохранительных органов

Анализ ситуации с реализацией прав человека правоохрнительными органами на территории области говорит о том, что она требует дальнейшего улучшения.

Именно через призму взаимодействия с правоохрнительными ведомствами формируется представление человека об отношении государства к собственным гражданам и о степени признания им ценности каждого человека. Соответственно, нарушения прав и свобод, допущенные сотрудниками правоохрнительных органов, либо бездействие властных структур, ответственных за борьбу с преступностью, формализм их ответов на обращения за реальной помощью наиболее заметны, чувствительны для граждан, вызывают большой общественный резонанс и раздражение у населения. Нарушения, допускаемые в рассматриваемой сфере, подрывают веру в государство и его институты, деморализуют общество и порождают социальный скепсис, распространяемый на все сферы правоотношений.

К сожалению, в течение последних лет число обращений к Уполномоченному от граждан, которые считают, что их права нарушены сотрудниками правоохрнительных органов, практически не уменьшается. Граждане, пострадавшие от противоправных действий, жалуются на бездействие органов следствия и дознания при рассмотрении заявления о преступлении (в том числе на отказ в возбуждении уголовного дела), на неэффективное расследование преступления по возбужденным уголовным делам, на необоснованное приостановление предварительного следствия. Подозреваемые или обвиняемые в совершении преступлений жалуются на допущенные нарушения сотрудниками оперативных подразделений при проведении розыскных, следственных и процессуальных мероприятий. Часть граждан указывает на несогласие с предъявленным обвинением, на принуждение сотрудниками органов дознания и следствия к даче показаний, необходимых следствию, с использованием запрещенных законом способов (избиение, психологическое воздействие).

Несмотря на то, что в системе МВД прошло реформирование, количество жалоб граждан на деятельность сотрудников полиции также высоко. Хотя в Ростовской области ситуация с соблюдением прав человека в органах внутренних дел не хуже, чем в других субъектах РФ, добросовестную работу основного состава сотрудников дискредитируют случаи нарушений прав человека со стороны некомпетентных или недобросовестных сотрудников, недостатки материально-технического состояния и финансирования. Вместе с тем к действиям дознавателей, следователей правоохрнительных органов предъявляется немало нареканий в том, что уголовные дела на стадии предварительного следствия зачастую рассматриваются в рамках заранее предполагаемого обвинительного акта или заключения, не подразумевая в большинстве своем иного варианта завершения дела. Довольно часто в рамках уголовных дел встречается подтасовка фактов: запись показаний свидетелей в нужном следователю

обвинительном ключе, в противоречии с фактами; использование ненадлежащих доказательств и т.д.

Руководство правоохранительных органов понимает, что случаи совершения должностных преступлений сотрудниками правоохранительных органов представляют особую опасность для общества, так как эти лица, призванные защищать закон, сами же преступают его и не только нарушают права человека, но и подрывают авторитет государственных органов и доверие к государственной власти, что ведет к разрушению устоев государства и общества. Проблема усугубляется тем, что нередко пострадавшие не хотят писать заявления в те же самые органы, где нарушили их права, опасаясь преследования.

Как это ни печально, перестало быть само собой разумеющимся, что работа в правоохранительных органах требует не только профессиональной подготовки, но и наличия у сотрудника твердых нравственных принципов, исключающих произвол при исполнении должностных обязанностей и прав. Действительность далека от подобных идеалистических предположений. Созданные государством органы контроля за преступностью сами требуют контроля. Не всегда и не во всем деятельность правоохранительных органов, в том числе органов внутренних дел, соответствует букве закона. Преступления, которые совершают сотрудники милиции в связи со своей служебной деятельностью, представляют повышенную общественную опасность. Преступник, наделенный знаниями закона, в том числе уголовного, обладающий властными полномочиями и имеющий в силу этого возможности применения различных средств принуждения к рядовым гражданам, вдвойне опасен.

Так, к Уполномоченному обратился гражданин Д., который указал, что сотрудники полиции применяли к нему физическую силу, а также инкриминируют ему деяние, которое он не совершал, поскольку в этот момент находился на рабочем месте, чему есть многочисленные свидетельства его коллег. Для проверки указанных доводов, жалоба заявителя была направлена в прокуратуру и следственный отдел района. В настоящий момент заявление находится на контроле Уполномоченного.

Вместе с тем анализ жалоб свидетельствует о продолжающейся практике обеспечения раскрываемости преступлений с нарушением законности и прав граждан. Особенно характерны такие нарушения в деятельности сотрудников УФСКН области, связанные с подбрасыванием наркотических средств, использованием одних и тех же наркозависимых лиц в качестве понятых, свидетелей в ходе предварительного следствия и судебных заседаниях. Ранее Уполномоченный предлагал ввести обязательную оперативную видеосъемку любого факта изъятия наркотических средств при досмотрах, осмотрах, обысках и выемках с использованием любой техники, вплоть до камеры мобильного телефона. Такая мера могла бы способствовать не только повышению ответственности сотрудников за все производимые действия, но и служила бы гарантией от необоснованных обвинений в адрес самих

сотрудников по поводу «подбрасывания» наркотиков и использования других незаконных способов получения желаемой информации и создания видимости эффективной работы. Однако эта инициатива не встретила должного отклика, поскольку в УПК не прописаны данные оперативные методы. Из-за несовершенства федерального законодательства и прокуратура и суд становятся заложниками оперативных работников и вынуждены соглашаться с показаниями фиктивных свидетелей, несмотря на их сомнительную, ничем не подтвержденную информацию.

Любой гражданин, если его права были нарушены или он стал жертвой преступления, вправе обратиться за помощью в правоохранительные органы, которые обязаны принять заявление от гражданина и провести проверку с принятием уголовно-процессуального решения, определенного законом. Важным этапом в работе органов дознания и предварительного следствия является возбуждение уголовного дела, поскольку от процессуальных действий на этой стадии во многом зависит обеспечение прав и свобод граждан, участвующих в производстве по делу. Неполная доследственная проверка сообщения о преступлении, неправильная оценка обстоятельств случившегося приводят к необоснованному возбуждению либо отказу в возбуждении уголовного дела, что влечет нарушение прав граждан. Вместе с тем в своих обращениях граждане часто указывают о фактах нарушения процессуальных сроков при проведении доследственной проверки.

Установленный ст. 144 УПК РФ 3-дневный срок для принятия процессуального решения нередко не соблюдается. А по материалам некоторых жалоб видно, что дознаватель или следователь выносили заведомо необоснованное, а значит незаконное процессуальное решение исключительно из соображений соблюдения процессуальных сроков.

Зачастую следственные органы необоснованно продлевают сроки рассмотрения поступивших сообщений. В соответствии со ст. 144 УПК РФ при необходимости проведения документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, трупов прокурор по ходатайству должностного лица органа дознания может продлить срок рассмотрения заявления до 30 суток. При этом обязательно должны быть указаны конкретные, фактические обстоятельства, послужившие основанием для такого продления. Нередко в нарушение данного требования закона сроки проверки продлеваются при отсутствии достаточных оснований. Также иногда допускается искажение статистических отчетных данных по борьбе с преступностью.

Так, поступило обращение В. с жалобой на бездействие должностных лиц следственного управления. Автор письма утверждал, что в течение года не была проведена проверка по факту ДТП, в связи с чем он не может получить в ОГИБДД необходимые документы для обращения в суд с иском о возмещении причиненного ущерба. Факты нарушения разумного срока уголовного судопроизводства подтвердились, в связи с чем заместителем прокурора области руководителю СУ СК РФ по Ростовской области

направлена информация о необходимости взятия на личный контроль хода процессуальной проверки по материалу, с целью обеспечения принятия по нему законного и обоснованного решения в кратчайшие сроки.

Необходимо иметь в виду, что некачественная работа дознавателей и следователей по сообщениям о преступлениях, волокита при рассмотрении таких сигналов в конечном итоге приводит к нарушению прав потерпевших, ограничивает им доступ к правосудию и, кроме того, формирует у преступников твердое убеждение в безнаказанности за противоправное поведение.

В жалобах заявители также указывают на факты укрытия правоохранительными органами сообщений о преступлениях. Способы укрытия преступлений от учёта достаточно разнообразны и могут быть связаны с отказом в приёме сообщения о преступлении, с нерегистрацией полученного от граждан сообщения (заявления) о преступлении, с необоснованным направлением сообщения о преступлении по подследственности в другой орган, либо с вынесением по результатам проверки незаконного постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. Жалобы граждан незамедлительно направлялись в органы прокуратуры для проверки и принятия мер прокурорского реагирования.

Анализ поступивших обращений позволяет выделить одну тенденцию: с каждым годом растет количество жалоб на отказ в возбуждении уголовного дела либо его прекращения. Письма заявителей указывают на многочисленные факты неоднократного вынесения следователями данных постановлений. Эти постановления, как правило, отменяются вышестоящим руководителем, однако в дальнейшем выносится очередное постановление об отмене или прекращении уголовного дела. Иногда такая схема «отказ - отмена отказа – снова отказ» длится годами. К сожалению, такой порочный круг говорит о нескольких фактах: о некомпетентности сотрудников правоохранительных органов, об отсутствии ответственности за неоднократное вынесение неправомерного постановления, а также, зачастую, о недостаточности доказательной базы. Ведь, действительно проще бесконечно выносить постановления и отменять их, чем делать реальную работу и собирать доказательства.

У лиц, привлекаемых к уголовной ответственности, и их родственников по-прежнему много нареканий вызывает несправедливое избрание судебными органами меры пресечения в виде заключения под стражу. В адрес Уполномоченного поступило обращение гражданки К. в интересах своего мужа. Из обращения усматривалось, что уголовное дело в отношении гражданина К. слушается с апреля 2010 года, однако судебное решение до настоящего времени так и не вынесено. За время рассмотрения уголовного дела экономической направленности и нахождения под стражей, у мужа резко ухудшилось здоровье, он перенес инфаркт, у него обнаружили сахарный диабет. Заявительница указала, что подсудимый, вина которого в инкриминируемых преступлениях до сих пор не доказана, не должен столь

длительное время находиться в тяжелых условиях следственного изолятора. Тем не менее все ходатайства со стороны защиты об изменении меры пресечения были судом отклонены.

Также уже более двух лет находится под стражей ростовский журналист А. Толмачев. Учитывая характер и тяжесть обвинения, возраст и состояние здоровья журналиста, необходимость столь длительного содержания его под стражей вызывает сомнения. Ранее Уполномоченный ставил вопрос об изменении меры пресечения, в связи с чем были направлены обращения в прокуратуру области и Генеральную прокуратуру. Но, к сожалению, наши доводы остались без внимания.

Действительно, пока вина таких людей не доказана, они не считаются виновными. Обоснованием для их помещения под стражу может стать необходимость обеспечения эффективности расследования дела. Эта мера должна носить исключительный характер и применяться только в том случае, когда не представляется возможным применить другие варианты. Однако в последние годы суды все чаще не учитывают принцип презумпции невиновности для оставления подозреваемых на свободе, а с большим доверием относятся к доводам стороны обвинения, которые приводятся в ходатайствах следователей об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу.

Нередко суды обосновывают свои постановления лишь тяжестью вменяемого обвиняемому преступления и какими-то ведомыми лишь государственному обвинению и суду «конкретными обстоятельствами» дела, на основании которых суд делает выводы о невозможности избрания иной, более мягкой меры пресечения, нежели чем заключение под стражу. К слову, здесь же, судьи практически никогда не обосновывают невозможность применения альтернативных мер пресечения, т.е. не дают в своих постановлениях однозначного, четкого и внятного ответа на вопрос, а почему, например, невозможно избрать в качестве меры пресечения домашний арест или залог.

В итоге, несмотря на общую либерализацию уголовного законодательства в части назначения наказания число обвиняемых, которым в качестве меры пресечения избирается заключение под стражу, по-прежнему велико.

Вышеперечисленные проблемы в совокупности, к сожалению, приводят к многочисленным нарушениям прав граждан. Вместе с тем необходимо отметить, что все обращения, которые были направлены Уполномоченным в следственные органы, органы прокуратуры и полиции не остались без внимания. По каждому из них проводилась проверка, и во многих случаях нарушения устранялись.

Кроме того, в 2013 году сохранилась положительная практика совместных приемов граждан Уполномоченного и руководителя следственного управления СК РФ по Ростовской области Ю.В. Попова в территориальных следственных отделах. Также в отчетном году

Уполномоченный провел несколько приемов заявителей совместно с начальником ГУ МВД России по Ростовской области А.П. Ларионовым.

Заключение

Ежегодный доклад Уполномоченного является своеобразным индикатором состояния прав человека в регионе. Анализ обращений граждан позволяет не только констатировать проблему, но и искать пути решения.

Вместе с тем следует отметить, что ситуация с соблюдением прав человека в Ростовской области в 2013 году была достаточно стабильной. Благодаря планомерной работе руководства области социальный климат региона постепенно улучшается.

Кроме того, 2013 год ознаменовался ростом гражданской активности населения, правовой грамотности граждан. Жители области стали активнее решать свои проблемы в судах, чаще обращаться за консультативной помощью к Уполномоченному, в Общественную палату.

К сожалению, большинство проблем, на которые указывают граждане в своих устных и письменных обращениях, с каждым годом не теряют остроты и накала. И в большинстве случаев не имеют решения на уровне субъекта, поскольку требуют внесения изменений в федеральное законодательство.

В некоторых случаях в нарушении прав граждан виноваты не законы, а неграмотность и халатное отношение к своим обязанностям должностных лиц.

В 2013 году по-прежнему наиболее актуальными были нарушения социально-экономических прав граждан: на труд, на социальное обеспечение, медицинское обслуживание и другие.

В 2013 году к Уполномоченному по правам человека в Ростовской области по вопросу соблюдения трудовых прав поступило 119 обращений граждан.

Жители области, как и прежде, указывают на систематические нарушения их права на своевременную и в полном объеме оплату труда, безопасные условия труда, права на отпуск, на отсутствие гарантий при банкротстве работодателя, низкий уровень заработной платы и другие.

В тоже время на сегодняшний день на федеральном уровне так и не разработано реального механизма, позволяющего гражданам получить свою заработную плату от компаний-банкротов и от тех, кто ими реально владеет, то есть привлекать к ответственности недобросовестных владельцев компаний, в том числе и по гражданским искам.

Указанная проблема продолжает находиться на контроле руководства области. По инициативе областных парламентариев предложено внести изменения в федеральное законодательство – Уголовный кодекс и Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации - в части установления ответственности собственника предприятия за нарушение трудового законодательства, в том числе и в вопросах оплаты труда работников. Также предложено разработать на федеральном уровне систему страховых отчислений, предусматривающих в случае банкротства

предприятий или других непредвиденных обстоятельств недопущение задолженности по заработной плате перед работниками.

Жилищный вопрос традиционно один из самых больших и сложных в социальной политике всех регионов России, в том числе и в Ростовской области. Проблемы, с которыми обращаются граждане к Уполномоченному, из года в год одни и те же: отсутствие достойного жилья, длительное расселение из ветхого и аварийного жилья, крайне медленное обеспечение жильем льготных категорий граждан.

Таким же острым продолжает оставаться вопрос обеспечения граждан социальным жильем. Жилые помещения предоставляются по договору социального найма гражданам, состоящим на учете, в порядке очередности исходя из времени принятия их на учет. Правом на внеочередное получение социального жилья пользуются дети – сироты, граждане, проживающие в помещениях, признанных непригодными для проживания, и граждане, страдающие некоторыми хроническими заболеваниями. К сожалению, на практике, «внеочередное» растягивается на десятки лет ожидания.

Реализация конституционного права на жилище федеральным законодательством возложена на органы местного самоуправления городских и сельских поселений. Эта задача ввиду ее несоразмерности материально–финансовым ресурсам муниципальных образований не разрешима. Муниципальный жилищный фонд пополняется незначительно, в основном за счет освобождения жилых помещений вторичного жилищного фонда. Кроме того, растет доля аварийного жилья. В большинстве муниципальных образований бюджеты формируются и принимаются с максимально допустимым размером дефицита. В связи с недостаточностью доходов случаи включения в расходную часть бюджета средств на приобретения гражданам жилых помещений, единичны. Кроме того, в бюджетах поселений не предусматриваются средства и на строительство жилья.

В тоже время предоставление жилых помещений для отдельных категорий граждан (инвалидов, детей-сирот, военнослужащих и других) предполагает полную компенсацию из федерального бюджета. Однако до настоящего времени федеральным законодателем не разработан порядок компенсации расходов, понесенных органом местного самоуправления при реализации обязанности по предоставлению жилья.

В связи с этим целесообразно на федеральном уровне разработать действенный механизм оперативного выделения из федерального бюджета денежных средств на реализацию жилищных прав указанных категорий граждан.

Часто жители области в своих письмах жалуются на отказ органов местного самоуправления в постановке на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Действительно, до 1 января 2005 года было значительно легче встать в очередь на квартиру. Нужно было иметь в наличии только тесные квадратные метры или вообще не иметь жилья. Но со вступлением в силу

действующего Жилищного Кодекса, этого мало. Необходимо, чтобы гражданин не только не имел жилья или проживал в квартире площадью меньше установленной нормы, но и был признан малообеспеченным. Такие законодательные изменения, к сожалению, привели к ухудшению жилищных прав большинства жителей области. Ведь приобрести квартиру самостоятельно способны лишь немногие. Да и сам факт малоимущности вызывает множество вопросов. Ведь, чтобы гражданин был признан таковым, нужно иметь доход ниже прожиточного минимума, т.е. чуть ниже 5 тысяч рублей. Многие имеют доход, незначительно превышающий прожиточный минимум. И формально, к категории малообеспеченных не относятся, но фактически таковыми являются. Поэтому, на мой взгляд, необходимо разработать научно обоснованный порог дохода, при котором гражданин будет считаться нуждающимся при постановке на учет в очередь.

В 2013 году к Уполномоченному обратились несколько жителей области, по вопросам переселения из сносимого ветхого жилья, ставшего в результате ведения горных работ на ликвидируемых угольных шахтах непригодным для проживания по критериям безопасности.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 24 декабря 2004 года за № 840 "О перечне мероприятий по реструктуризации угольной промышленности и порядке их финансирования" во исполнение Федерального закона "О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности" утвержден перечень мероприятий по реструктуризации угольной промышленности, пунктом 8 которого утверждены мероприятия по реализации программ местного развития и обеспечение занятости населения шахтерских городов и поселков; в том числе снос ветхого жилищного фонда, ставшего в результате ведения горных работ на ликвидируемых угольных шахтах непригодным для проживания по критериям безопасности.

Содействие в приобретении жилья взамен сносимого ветхого жилья осуществляется в форме предоставления социальных выплат, которые предоставляются на основании составленных на день принятия решения о ликвидации организации угольной промышленности и ежегодно уточняемых списков граждан, подлежащих переселению, утвержденных органами местного самоуправления шахтерских городов и поселков и согласованных с Министерством энергетики, а также в соответствии с ежегодно уточняемыми списками жильцов сносимых домов. Кроме того, данная мера социальной поддержки оказывается лишь гражданам, постоянно проживающим в указанном жилье и зарегистрированным на данной площади на дату принятия решения о ликвидации шахты.

В тоже время в адрес Уполномоченного поступают обращения об отказе в предоставлении субсидии в связи с тем, что претендовать на выплату могут только собственники, а в случае их смерти наследники аварийного домовладения уже не имеют права на социальную выплату. На мой взгляд,

такая правовая позиция нарушает права собственника, который получает в наследство непригодное для проживания помещение, ставшее таковым в результате деятельности государства. Считаю, что если собственник имел право на получение субсидии, но не успел его реализовать, такое право должно быть предоставлено его наследникам.

Считаю, что было бы справедливым внести изменение в Правила предоставления субвенций на реализацию программ местного развития и обеспечение занятости для шахтерских городов и поселков, утвержденных постановлением Правительства РФ от 13 июля 2005 за № 428, в редакции постановления Правительства РФ от 14.11.2007 года № 778, указав в перечне лиц, имеющих право на получение субсидии, наследников собственников жилья, ставшего непригодным для проживания вследствие горных выработок.

Реализация права на жилище зачастую невозможна без осуществления права на землю.

В 2013 году в адрес Уполномоченного поступило 44 обращения, связанных с нарушением земельных прав жителей области. В основном граждан волновали вопросы предоставления земельных участков в аренду, субаренду и под жилищное строительство, а также их дальнейшей приватизации.

Отдельным категориям граждан законодатель предоставил право на бесплатное получение земельного участка. Так, согласно положениям Областного закона Ростовской области от 22.07.2003 № 19-ЗС «О регулировании земельных отношений в Ростовской области» право на однократное бесплатное приобретение в собственность находящихся в муниципальной собственности земельных участков, а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, без торгов и предварительного согласования мест размещения объектов строительства имеют граждане Российской Федерации, проживающие на территории Ростовской области не менее 5 лет, имеющие трех и более детей.

На мой взгляд, в некоторых случаях требование о пятилетнем сроке проживания в области ущемляет права граждан, в частности, уволившихся с военной службы и прибывших на постоянное место жительства на территорию области и имеющих право на получение земельного участка.

Более того, такие же ограничения в реализации права на бесплатное получение земельного участка распространяются и на другие категории граждан, которые, будучи многодетными, в силу закона (например, выбор места жительства по окончании службы, ротации государственных служащих) прибыли на постоянное место жительства в наш регион и ранее не пользовались льготой.

В связи с чем мною было направлено обращение в адрес председателя Законодательного Собрания области с просьбой рассмотреть возможность внесения изменений в положения Областного закона РО «О регулировании земельных отношений в Ростовской области», о бесплатном предоставлении

земельных участков многодетным семьям без учета пятилетнего срока для отдельных категорий граждан.

Однако указанные доводы не были поддержаны областными законодателями, как противоречащие принципу равенства. Вместе с тем моя позиция по данному вопросу остается неизменной: нельзя считать справедливым ущемления прав граждан, прибывших на постоянное местожительство в область зачастую не по своей воле.

Право граждан на жилищно-коммунальное обслуживание является социальным правом человека и представляет собой одну из составляющих права на жилище, гарантируемое ст. 40 Конституции Российской Федерации.

Анализ обращений данной категории позволяет говорить о многочисленных нарушениях в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Круг проблем, с которыми граждане обращаются к Уполномоченному в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг, очень разнообразен.

Основными причинами нарушений прав на жилищно-коммунальные услуги являются: ежегодный рост коммунальных платежей; изношенность оборудования и коммунальных сетей; отсутствие прозрачности расходов управляющих компаний и обоснованности тарифов на жилищно-коммунальные услуги; отсутствие должного контроля со стороны уполномоченных органов за деятельностью организаций, предоставляющих коммунальные услуги населению.

В 2013 году в Ростовской области была введена социальная норма потребления электроэнергии. Не все граждане приняли это нововведение с энтузиазмом, несмотря на заявления, что такая мера направлена, прежде всего на поддержку населения, в частности пенсионеров.

Вместе с тем согласно применяемой методике расчета, семья, где проживает пенсионер, будет платить за электроэнергию больше, в связи с увеличением количества живущих в квартире граждан. Ведь норматив на потребление электроэнергии связан с количеством людей, прописанных в квартире. Кроме того, как показывает уже имеющийся опыт, для чуть более обеспеченных людей, пользующихся современной бытовой техникой, компьютерами, цены на электроэнергию значительно увеличились. К сожалению, рост оплаты за электроэнергию отмечается и у тех, кто вынужден пользоваться приборами обогрева. В число этих людей входят и пенсионеры и малообеспеченные семьи.

На мой взгляд, проект по введению социальной нормы энергопотребления не оправдывает своей изначальной задачи – защита незащищенных слоев населения от повышения платы за коммунальные услуги. И наоборот, в том виде, в котором он сейчас существует, ведет к все большей социальной напряженности населения и недовольству людей существующей тарифной политикой.

С 2014 года Правительство РФ предоставило регионам право самостоятельно решать, нужно ли им вводить социальную норму

потребления электроэнергии. Некоторые регионы-участники пилотного проекта уже отказались от дальнейшего применения социальной нормы.

Считаю целесообразным проанализировать итоги пилотного проекта с точки зрения его социального назначения и принять решение в интересах большинства жителей области.

Еще одна острая проблема в сфере ЖКУ - непрозрачность счетов на оплату коммунальных услуг. Сегодня сведения о начислении платы за коммунальные услуги так запутаны, что даже финансово образованному человеку невозможно в них разобраться. Вопрос прозрачности начислений за ЖКУ был поднят Президентом РФ, который дал поручение создать информационную систему, благодаря которой люди могли бы беспрепятственно вести мониторинг потребления коммунальных услуг и порядка начисления платы за них. Кроме того, для защиты людей было принято решение ввести новый ограничитель – предельный индекс роста совокупного платежа граждан за коммунальные услуги.

Права и интересы граждан нередко нарушаются из-за злоупотреблений в сфере управления многоквартирными домами. Зачастую за дело берётся организация, у которой нет ни материальных, ни людских ресурсов и которая существует только на бумаге. Рыночные механизмы в этой ситуации, к сожалению, не работают.

Президент РФ поручил ужесточить требования к управляющим организациям путём лицензирования соответствующих видов деятельности и отзыва лицензий у недобросовестных предприятий либо обязательного страхования качества услуг. Кроме того, планируется ввести финансовую ответственность управляющих организаций за нарушение требований закона по распределению платежей, а в случаях, когда управляющая организация накапливает значительную задолженность, предоставить ресурсоснабжающим предприятиям возможность заключать прямые договоры на поставку коммунальных услуг с потребителями – естественно, с обязательством обслуживать внутридомовые сети. Несомненно, это серьезный шаг со стороны государства в решении защиты прав граждан от действий недобросовестных управленцев.

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь является одним из основных конституционных прав человека и общепризнанной нормой международного права.

Общеизвестно, что ранняя диагностика - залог успешного лечения даже самых тяжелых заболеваний. Доступность медицинского обслуживания и приоритетность мер профилактической направленности объявлены основными принципами в области здравоохранения. А на практике оказывается, что бесплатно – через пару месяцев, за деньги - на следующий день. В результате граждане, имеющие право на бесплатное получение услуги, вынуждены ждать своей очереди либо проходить дорогостоящее обследование на платной основе.

Считаю, что правила оказания платных медицинских услуг не должны позволять принимать «пациентов-платников» в ущерб «бесплатным». Оборудование, купленное за бюджетные деньги, необходимо использовать, прежде всего, для обследования граждан по полисам ОМС. Для решения указанной проблемы, на мой взгляд, в лечебных учреждениях области следует устанавливать графики приема пациентов за плату: в вечернее время, в нерабочие дни - по субботам и воскресеньям. В остальное время использовать бюджетное медицинское оборудование для его прямого назначения – обследования пациентов на бесплатной основе.

В 2013 году не потеряла остроты и актуальности проблема предоставления гражданам санаторно-курортного лечения. Так, продолжали поступать письма жителей области, которым было отказано в своевременном ежегодном предоставлении путевки на лечение по причине отсутствия финансирования.

В результате такого подхода не все обладатели права на прохождение лечения имеют возможность реализовать его ежегодно. В тоже время, Федеральный закон «О государственной социальной помощи» закрепляет право определенной категории граждан на получение санаторно-курортного лечения и не ставит его в зависимость от объема денежных средств, предусмотренных на финансирование набора социальных услуг.

Более того, вопросы предоставления санаторно-курортного лечения стали предметом рассмотрения Верховного Суда РФ, который определил, что гражданам не может быть отказано в предоставлении государственной социальной помощи в виде обеспечения путевкой на санаторно-курортное лечение со ссылкой на недостаточное поступление финансовых средств из федерального бюджета в Фонд социального страхования Российской Федерации, поскольку, установив федеральным законом социальные гарантии по обеспечению инвалидов путевками на санаторно-курортное лечение, Российская Федерация приняла обязанность по возмещению расходов на указанные цели за счет средств федерального бюджета.

Считаю, что для решения указанной проблемы необходимо на федеральном уровне предусмотреть механизм выделения средств на санаторно-курортное лечение, чтобы граждане, в нем нуждающиеся могли получать данную услугу своевременно, по показаниям врача, а не в зависимости от быстроты продвижения очереди и наличия средств.

В прошлые годы Уполномоченный поднимал проблему реализации прав инвалидов области. Не стал исключением и 2013 год. Несмотря на принимаемые и реализуемые программы, в частности «Доступная среда», инвалиды по-прежнему лишены права на свободное передвижение: многие объекты инфраструктуры не оборудованы пандусами, не решена проблема проезда инвалидов в общественном транспорте. Продолжает оставаться труднодоступной, а иногда и вовсе недоступной возможность инвалидов-колясочников перейти через наземный пешеходный переход. Несмотря на то, что на каждом таком переходе в г. Ростове-на-Дону установлены подъемные

платформы, предназначенные для использования инвалидами-колясочниками, фактически большинство из них не работает. Также во многих подземных переходах слишком высокий угол подъема пандусов.

Отсутствие нормального доступа для инвалидов к объектам инфраструктуры является грубым нарушением их прав, тем более что эта категория граждан - наиболее социально незащищенная и нуждается в дополнительной заботе со стороны государства.

На сегодняшний день миграционные процессы вошли в более-менее стабильное русло; законы, на основании которых осуществляется деятельность в сфере миграции, работают, тысячи беженцев и переселенцев стали гражданами РФ.

Несмотря на некоторую стабильность и изменения в законодательстве, упрощающие для отдельных категорий граждан процедуру получения гражданства РФ, проблемы в миграционной сфере остаются. Количество жалоб в адрес Уполномоченного находится на уровне прежних лет.

Серьезной проблемой, прозвучавшей в письмах к Уполномоченному в 2013 году, является документирование паспортами РФ граждан, отбывающих наказание в местах лишения свободы. Очень часто, из-за волокиты чиновников миграционной службы заключенные освобождаются, так и не получив паспорт.

Вместе с тем неполучение паспорта является одной из причин рецидива, когда освобожденный от наказания человек совершает новое преступление не в силу своих взглядов, наклонностей и образа жизни, а в силу социальной безысходности. Поскольку лица, не имеющие паспорта, лишены возможности оформить инвалидность, получить пенсию, участвовать в гражданско – правовых сделках и вступить в брак, а после освобождения из мест лишения свободы также устроиться на работу, получить регистрацию, получить полис обязательного медицинского страхования.

Еще сложнее обстоит ситуация, когда наличие у лица, отбывающего наказание, российского гражданства не подтверждается.

К сожалению, это характерно для лиц, длительное время проживающих на территории России, но гражданство в установленном порядке не приобретших. В этом случае необходимо правильно определить правовой статус нахождения таких граждан на территории России. Иностранцы граждане, в том числе бывшие осужденные, могут отбыть к себе на родину. Однако лицам без гражданства, освободившимся из мест лишения свободы, податься некуда. Получить разрешение на временное проживание им сложно, а при осуждении за тяжкое преступление — невозможно.

Освободившись из мест лишения свободы, эти люди оказываются в тупиковой ситуации: депортировать их некуда, но и Россия их также не признает. Остается - совершить преступление и опять в места лишения свободы, где и жилье, и еда выдается без наличия гражданства.

Эту ситуацию возможно разрешить только изменением действующего миграционного законодательства, определив порядок получения документов, удостоверяющих личность, указанной категорией лиц.

В прошлых докладах Уполномоченным уделялось внимание вопросу так называемой паспортной «амнистии» тех граждан, чьи паспорта были признаны необоснованно выданными, а также вопросу упрощения процедуры получения гражданства для бывших граждан СССР, в том числе родившихся и выросших в РСФСР, но оказавшихся по разным причинам в 90-е годы на территории других республик бывшего СССР в «ближнем зарубежье».

В конце 2012 года был принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации». Изменения направлены на урегулирование правового статуса лиц, длительное время проживающих на территории Российской Федерации и не оформивших гражданство Российской Федерации в установленном порядке.

Внесенные изменения разрешили часть проблем с получением гражданства, однако законодатель не предусмотрел порядок получения российского гражданства детям лиц, рожденных после распада СССР, выехавших вместе с родителями на постоянное проживание в Россию, однако чьи родители так и не вышли из гражданства иностранного государства, либо умерли на территории РФ, не успев оформить гражданство РФ.

Также невозможно применить положения главы VIII.1. Федерального закона «О гражданстве РФ» и в отношении тех детей, кто был рожден уже после распада СССР и соотносился в гражданстве СССР не состоял.

Считаю целесообразным внести изменения в Федеральный закон «О гражданстве РФ», предоставив возможность дееспособным совершеннолетним детям указанной в статье 41.1 категории лиц, получить гражданство РФ независимо от наличия или отсутствия российского гражданства у родителей.

В целях правовой защищенности жителей региона Уполномоченный полагает необходимым:

Законодательному Собранию области:

- рассмотреть возможность инициирования внесения изменений в Правила предоставления субвенций на реализацию программ местного развития и обеспечение занятости для шахтерских городов и поселков, утвержденных постановлением Правительства РФ от 13 июля 2005 за № 428, в редакции постановления Правительства РФ от 14.11.2007 года № 778, указав в перечне лиц, имеющих право на получение субсидии, наследников собственников жилья, ставшего непригодным для проживания в следствии горных выработок;
- вернуться к рассмотрению вопроса о внесении изменений в положения Областного закона РО «О регулировании земельных отношений в Ростовской области», о бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям без учета пятилетнего срока проживания на территории

области для отдельных категорий граждан, которые, будучи многодетными, в силу закона (выбор места жительства по окончании службы, ротации государственных служащих) прибыли на постоянное место жительства в наш регион и ранее не пользовались льготой.

Администрации г. Ростова-на-Дону принять меры для организации беспрепятственного доступа инвалидов к использованию надземных пешеходных переходов путем организации бесперебойной работы подъемных платформ и устранения других препятствий в переходах.

Министерству здравоохранения области организовать в лечебных учреждениях области порядок приема пациентов узкими специалистами и проведения диагностики на бесплатной основе и за плату. Обеспечить доступность этой информации для населения.