

**Уполномоченный по правам человека в  
Ростовской области**

**ДОКЛАД О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ  
ЧЕЛОВЕКА И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ  
ЧЕЛОВЕКА В РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ В  
2012 ГОДУ**

**г. Ростов-на-Дону  
2013 год**

## **Содержание**

**Введение**

**Анализ обращений граждан, поступивших и рассмотренных  
Уполномоченным по правам человека в Ростовской области в 2012 году**

**Права граждан на социальное обеспечение и медицинское обслуживание**

**Соблюдение трудовых прав граждан**

**Право граждан на жилище**

**Право граждан на жилищно-коммунальное обслуживание**

**Соблюдение прав граждан в сфере миграционных правоотношений**

**Соблюдение прав человека в местах принудительного содержания**

**Соблюдение прав человека в уголовном судопроизводстве**

**Неисполнение судебных решений**

**Право граждан на благоприятную окружающую среду**

**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 мониторинга правозащитной ситуации, осуществляемого путем обобщения результатов рассмотрения письменных обращений граждан; сведений, полученных в ходе личного приема граждан Уполномоченным и сотрудниками аппарата; материалов проверок ИВС отделов внутренних дел, мест лишения свободы, домов-интернатов, психиатрических больниц и других учреждений; информации, представленной государственными органами; публикаций средств массовой информации по вопросам обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в области.

В докладе дается общая оценка положения дел с правами человека в области, состояние и динамика наиболее важных правозащитных проблем 2012 года и приводится информация о деятельности Уполномоченного, в том числе о реакции государственных органов и должностных лиц на его обращения и предложения.

Главная цель доклада – информировать высших должностных лиц исполнительной и представительной власти области о проблемах региона, связанных с защитой конституционных прав и свобод человека и гражданина, и о результатах деятельности института Уполномоченного в данной сфере. А также привлечь внимание областных и муниципальных органов власти, депутатского корпуса, судейского сообщества, правоохранительных структур, институтов гражданского общества к проблемам нарушения прав человека и возможным способам их решения.

Выражаю признательность всем тем, кто в течение прошедшего года оказывал содействие Уполномоченному в восстановлении нарушенных прав граждан.

## **Анализ обращений граждан, поступивших и рассмотренных Уполномоченным по правам человека в Ростовской области в 2012 году**

Анализ актуальных проблем соблюдения прав человека и гражданина на территории области в 2012 году сделан на основании обращений, поступивших в аппарат Уполномоченного в течение года.

Так, в адрес Уполномоченного в 2012 году поступило 3078 обращений, что на 213 (7 %) больше, чем в предыдущем году. Количество письменных обращений по сравнению с 2011 годом значительно увеличилось и составляет 1821 или 59 % (в 2011 году – 1396), число устных обращений, напротив, уменьшилось - 1257 или 41 % (в 2011 году – 1469).

На личном приеме принято 1064 гражданина, из которых Уполномоченным - 243 человека, сотрудниками аппарата - 821. Возможностью получить юридическую консультацию в телефонном режиме воспользовались 193 человека.

В 2012 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. Проведение таких приемов стало возможно благодаря заключенному между ними в 2011 году Соглашению.

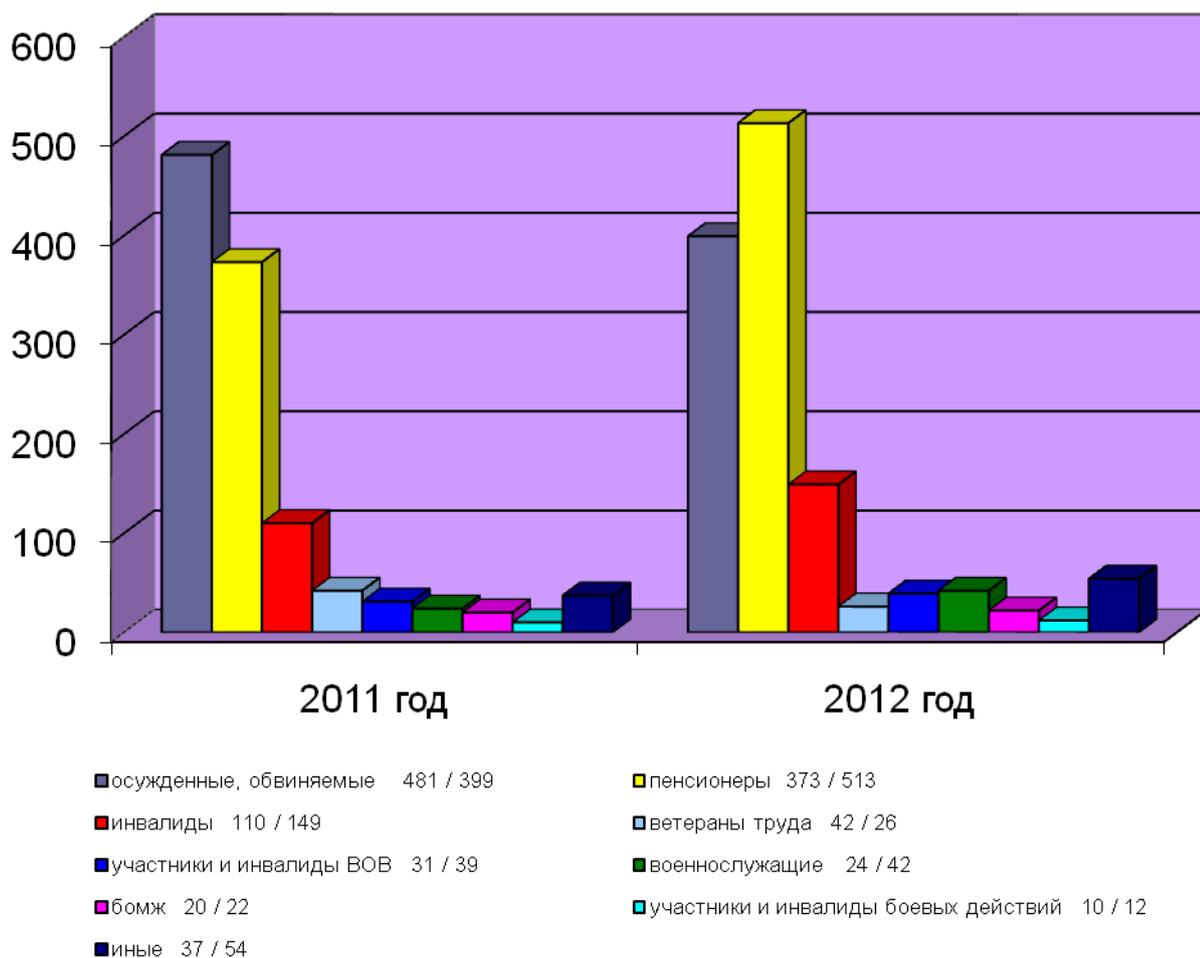
Продолжают работать 11 общественных приемных Уполномоченного в городах и районах области, в которых 2012 году получили квалифицированную правовую консультацию 713 человек (в 2011 году – 658).

Из общего количества обращений по-прежнему наибольшее число поступило от жителей г. Ростова-на-Дону – 1415, что составляет 46,9 % от всего числа обращений. Прежде всего, это объясняется плотностью населения областного центра и возможностью его жителей на непосредственное обращение к Уполномоченному. Из г. Таганрога поступило 457 обращений (15,15 %), г. Новочеркаска – 224 (7,42 %), г. Шахты – 129 (4,28 %), г. Батайска – 94 (3,12 %).

Число обращений, поступивших из других регионов России, осталось на прежнем уровне – 48 (1,57 %).

Гендерная характеристика заявителей свидетельствует о том, что в 2012 от мужчин поступило меньше обращений, чем в прошлом году – 1452 (в 2011 - 1536), а от женщин наоборот больше – 1603 (в 2011 - 1308).

По-прежнему чаще всего к Уполномоченному обращаются люди из так называемых наименее социально защищенных слоев населения: пенсионеры, инвалиды, участники Великой Отечественной войны (диаграмма № 1).



**Диаграмма № 1. Категории заявителей**

Значительно увеличилось количество обращений от пенсионеров - с 373 в 2011 году до 513 в 2012 году.

Вместе с тем, следует отметить, что в 2012 году уменьшилось количество обращений от лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы, подсудимых и обвиняемых в совершении преступлений – 399 (в 2011 году - 481).

Как и в прошлом году, почти каждое третье обращение, поступившее в адрес Уполномоченного, приходится на нарушения социальных прав граждан. Однако наибольший рост жалоб наблюдается по вопросам нарушения трудовых прав граждан - 487 (в 2011 году - 160).

Спектр поднимаемых гражданами вопросов представлен в таблице № 2.

№ п/п	Тематика обращений	2011 год		2012 год	
		Кол- во	%	Кол- во	%
1	Уголовное судопроизводство	294	10,3	187	6,1
2	Исполнение наказания, права осужденных	198	6,9	165	5,4
3	Гражданское судопроизводство	299	10,4	244	7,9
4	Жалобы на работников правоохранительных органов	380	13,3	548	17,8
5	Жалобы на действия должностных лиц	232	8,1	247	8,0
6	Вопросы жилищного законодательства, права потребителей ЖКХ-услуг	334	11,7	345	11,2
7	Вопросы гражданско-правовых отношений	242	8,4	258	8,4
8	Вопросы миграционного законодательства	181	6,3	170	5,5
9	Вопросы трудового законодательства	160	5,6	487	15,8
10	Пенсии, социальное обеспечение, льготы, инвалидность	173	6,0	123	4,0
11	Вопросы земельного законодательства	63	2,2	39	1,3
12	Вопросы здравоохранения	112	3,9	80	2,6
13	Неисполнение судебных решений	40	1,4	31	1,0

14	Права военнослужащих и работников правоохранительных органов	28	1,0	43	1,4
15	Семейное право	22	0,8	35	1,1
16	Вопросы образования, культуры, спорта	5	0,2	7	0,2
17	Вопросы опеки и попечительства, приемная семья, усыновление	5	0,2	2	0,1
18	Вопросы экологии и природопользования	7	0,2	3	0,1
19	Иные обращения	90	3,1	63	1,3
	Всего	2865		3078	

Однако лидирующее место, как и в прошлом году, занимают жалобы на действия (бездействие) сотрудников правоохранительных органов – 548 (17,8 %), выразившиеся в необоснованном возбуждении уголовных дел либо отказе в возбуждении уголовных дел, непринятии заявлений о совершенных преступлениях; злоупотреблении должностными полномочиями; применении недозволённых методов следствия, дознания, и пр.

Достаточно много поступает жалоб на решения, действия (бездействие) органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц. В 2012 году - 247 (8%). Как правило, в них утверждается о нарушении прав в области жилищного законодательства, непринятии мер должностными лицами по фактам этих нарушений.

По сравнению с предыдущим годом несколько уменьшилось количество обращений по вопросам гражданского судопроизводства и уголовного судопроизводства. Жалоб такого содержания в 2012 году поступило 431 (14 %).

В 2012 году к Уполномоченному поступило 170 жалоб (5,5 %) о нарушении прав иностранных граждан (лиц без гражданства), пребывающих (проживающих) на территорию области, жалобы на волокиту и грубое отношение со стороны чиновников миграционной службы, необоснованные отказы в выдаче паспортов РФ и другие. По сравнению с 2011 годом число обращений по вопросам гражданства, выдачи паспортов, регистрации фактически продолжает оставаться на том же уровне.

В результате работы с жалобами, заявлениями и обращениями граждан по 2361 даны соответствующие разъяснения, процент удовлетворенных

обращений в 2012 году немного вырос по сравнению с предыдущим годом и составил 23% (в 2011 - 21%).

Для разрешения проблем, поднимаемых гражданами, чуть более половины (59,2 %) письменных обращений направлено для рассмотрения по существу в органы государственной власти и местного самоуправления (таблица № 3).

Статус органа, в компетенции которого находится решение вопроса	Количество письменных обращений			
	год 2011	%	год 2012	%
		1396	54,7	1821
Федеральные органы государственной власти	580	41,5	764	42
Органы государственной власти Ростовской области	70	5,0	59	3,2
Органы МСУ Ростовской области	114	8,2	122	6,7

По сравнению с предыдущим годом количество направленных в федеральные органы государственной власти заявлений увеличилось на 184, при этом наблюдается рост обращений, рассмотрение поднимаемых вопросов в которых подведомственно органам местного самоуправления.

Ежегодный рост обращений свидетельствует о том, что Уполномоченный снискал доверие у жителей области. Вместе с тем, анализ рассмотренных жалоб показал, что многие проблемы возникают не только по вине чиновников, но и от правовой неграмотности граждан и незнания своих прав и обязанностей.

Не найдя решения либо разъяснения вопроса в компетентных органах, люди идут за помощью к донскому правозащитнику. И ни одно обращение не остается без внимания.

## **Права граждан на социальное обеспечение и медицинское обслуживание**

Право на социальное обеспечение – одно из важнейших социальных прав человека. Право на помощь со стороны государства в виде выплаты пенсий и пособий по старости, временной или постоянной нетрудоспособности, по случаю потери кормильца, по безработице закреплено в статье 12 Европейской социальной хартии, во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, ст. 39 Конституции Российской Федерации.

Ст. 7 Конституции провозгласила Россию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, закрепила, что в Российской Федерации обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Признавая право каждого гражданина на социальное обеспечение, Конституция РФ одновременно возлагает на государство обязанность создавать все необходимые условия для осуществления этого права. Поэтому, защита прав граждан в области социального обеспечения является одной из важнейших задач Российской Федерации как социального государства.

В 2012 году по вопросам социального и пенсионного обеспечения в адрес Уполномоченного поступило 123 обращения, что составляет 4 % от общего числа обращений.

Как и прежде характер жалоб по вопросам пенсионного обеспечения заключался в основном в несогласии с расчетом пенсии, по вопросам неправильного определения стажа и размера заработной платы, необходимых для назначения или перерасчета пенсии. Однако проводимые проверки по поступившим обращениям случаев ошибочного расчета пенсий и иных нарушений не выявили.

Следует отметить, что Пенсионным фондом Ростовской области успешно проводится работа по обеспечению правильного и своевременного назначения и выплаты пенсий и других социальных выплат, в короткие сроки реализуются все принимаемые нормативные акты, направленные на улучшение пенсионного обеспечения граждан. В результате - выплата пенсий и других социальных выплат осуществляется своевременно и в полном объеме, регулярно в соответствии с действующим законодательством производится индексация страховой части трудовой и социальных пенсий.

В 2012 году были проиндексированы: трудовые пенсии с 1 февраля 2012 года на 7%, с 1 апреля - на 3,41%, а социальные пенсии – на 14,1%.

Вместе с тем, в сфере пенсионного обеспечения остается по-прежнему много проблем. Несмотря на ежегодную индексацию, размер пенсии большинства жителей области позволяет удовлетворять лишь минимальные потребности. Прожить на такую пенсию в течение месяца действительно сложно, особенно пожилым людям, страдающим хроническими заболеваниями и нуждающимся в дорогостоящих лекарственных препаратах. Повышение пенсий настолько незначительны, что, учитывая рост инфляции, коммунальных платежей и цен, с сожалением приходится констатировать, что многие пенсионеры живут за чертой бедности. Вопрос о незначительных размерах пенсий, не позволяющих пенсионерам реализовывать свое заслуженное право на полноценную, достойную жизнь, в последнее время все чаще и чаще поднимается на федеральном уровне. Очевидна необходимость внесения изменений в пенсионное законодательство.

Сегодня пенсия россиянина напрямую зависит от величины отчислений в Пенсионный фонд, которые делали его работодатели. При расчёте размера пенсии используется понятие расчётного пенсионного капитала. Это величина средств, накопленная на персональном пенсионном счёте пенсионера. Фактически из этих денег осуществляются выплаты пенсионерам. По достижению человеком пенсионного возраста государство обязуется выплачивать пенсионеру пенсию из накопленных им денег. Стаж сегодня напрямую не влияет на размер пенсии. Конечно, те работники, за которых отчисляли страховые взносы большее число лет, смогут претендовать на более существенные выплаты в старости.

Однако значительная часть россиян получают невысокую зарплату и, даже имея многолетний стаж, не смогут рассчитывать на благополучную старость. Не получают хорошую пенсию и те обладатели солидного стажа, чьи работодатели сэкономили на налогах и страховых взносах, не перечисляя их в бюджет и Пенсионный фонд, а платили зарплату по «серым» схемам.

Минимальный размер стажа, который позволяет претендовать на страховую пенсию, сейчас составляет пять лет. Для сравнения: в СССР этот срок составлял 20 лет для женщин, и 25 – для мужчин. Министерство труда и социального развития РФ предлагает вернуться к учёту трудового стажа при начислении пенсии, что позволит обеспечить справедливую шкалу размеров пенсий в зависимости от трудового вклада работника. Вместе с тем минимальная пенсия будет выплачиваться всем гражданам без учета стажа.

В 2012 году продолжали поступать обращения о ненадлежащем социальном обеспечении и непредоставлении гражданам положенных мер социальной поддержки.

Оказание государственной социальной помощи малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам и иным категориям граждан регулируется Федеральным законом №178-ФЗ от 17 июля 1999 года «О государственной социальной помощи».

Федеральное законодательство предоставляет указной категории граждан право выбора - получать социальные услуги в натуральной форме или в денежном эквиваленте. Допускается замена набора социальных услуг деньгами полностью либо частично, упрощена процедура отказа от получения социальных услуг в натуральной форме в пользу денежного эквивалента. Достаточно один раз подать заявление об отказе от льгот в натуральном виде (получение лекарств, бесплатный проезд, санаторно-курортное лечение и т.д.), после чего нет необходимости ежегодно подтверждать свое решение. Поданное заявление об отказе будет иметь силу до того момента, пока гражданин не примет решение возобновить получение льгот.

Казалось бы, делая выбор между деньгами и услугами, гражданин вправе рассчитывать на равные условия их получения. Однако, поступающие в адрес Уполномоченного обращения, показывают, что некоторые льготы не предоставляются должным образом.

Так, продолжали поступать письма жителей области, которые не могут реализовать свое право на получение санаторно-курортного лечения. Предоставление путевки приходится ждать длительное время.

К Уполномоченному на личном приеме обратился инвалид II группы III. по вопросу отказа региональным отделением Фонда социального страхования в предоставлении ему путевки на санаторно-курортное лечение по мотиву отсутствия финансирования из федерального бюджета. После вмешательства Уполномоченного в данную ситуацию, заявителю путевка была предоставлена.

Этот пример не является единичным. Вместе с тем, действующим законодательством право гражданина на санаторно-курортное лечение не поставлено в зависимость от объема денежных средств, предусмотренных на финансирование набора социальных услуг. Согласно п.п. 11, 19 Правил финансирования расходов по предоставлению гражданам государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 29.12.2004 №864, обязанность по выдаче путевок, а также формированию бюджетной заявки на финансирование расходов по предоставлению социальной помощи возлагаются на Фонд социального страхования РФ, с учетом потребностей каждого субъекта. Федеральный закон «О государственной социальной помощи» закрепляет право определенной категории граждан на получение санаторно-курортной путевки. Однако закон не устанавливает ограничений при равном праве граждан на получение санаторно-курортной путевки, по которым одним гражданам путевка выдается, а другим может быть отказано в ее предоставлении. Тем более закон не предусматривает в качестве такого основания недостаточное финансирование.

Не остаются без внимания Уполномоченного и проблемы инвалидов. Согласно статистическим данным, сегодня в России около 13 млн. инвалидов, из них почти 370 тысяч - жители Ростовской области.

Наша страна, являясь полноправным участником международных организаций, естественно была призвана выполнять нормативные положения, касающиеся жизнедеятельности инвалидов, прежде всего, это «Стандартные правила обеспечения равных возможностей инвалидов» Организации Объединённых наций. Тем самым, государство признало право инвалидов на полноценное участие в общественной жизни и начало работу по их интеграции и адаптации в современных условиях.

Но все люди, имеющие физические ограничения или ограничения по интеллектуальному развитию, несмотря на обобщающее название инвалиды, совершенно естественно имеют разные возможности для ведения активной, независимой жизни. Невозможно равнять потребности скажем инвалида на коляске и невидящего человека. И даже в рамках одного типа физических ограничений очень сильно разнятся интересы, желания и просто жизненные устремления конкретных людей. Поэтому и возвращение каждого инвалида к полноценной жизни это индивидуальный процесс. Для учёта всех особенностей реабилитации каждого инвалида и была задумана Индивидуальная программа реабилитации.

С принятием закона «О социальной защите инвалидов в РФ», который послужил основой для трансформаций в системе социальной защиты инвалидов, изменилось само содержание понятия «инвалид». В настоящее время в соответствии с первой статьей закона «инвалид - лицо, которое имеет нарушения здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, приводящими к ограничениям жизнедеятельности и вызывающее необходимость его социальной защиты». Таким образом, произошло существенное расширение критериев установления инвалидности, поскольку ранее из всех ограничений жизнедеятельности принималось во внимание лишь ограничение трудоспособности.

Несомненным достижением является создание в стране реабилитационных центров, большого числа общественных организаций инвалидов, благотворительных фондов, проектов и программ по социальной защите и поддержке инвалидов.

В Российской Федерации уже второй год действует федеральная целевая программа «Доступная среда» на 2011-2015 годы. Постановлением Администрации Ростовской области от 15 сентября 2010 года №184 принята Областная долгосрочная целевая программа «Доступная среда на 2011-2015 годы». В 2012 году на реализацию программы из областного бюджета выделено 58,1 млн. рублей

С 2011 года министерством труда и социального развития Ростовской области совместно с муниципальными образованиями области начато

обследование объектов, которые нуждаются в специальных приспособлениях (пандусах) для инвалидов. В области таких объектов более трёх тысяч – это аптеки, больницы, муниципальные административные здания, банки, парикмахерские. На реконструкцию этих зданий требуется около 300 миллионов рублей. В течение 2012 года проводилась паспортизация и классификация объектов. В 2014-2015 годах органам исполнительной власти будут представлены конкретные сведения о том, какая сумма требуется для реконструкции объектов каждого муниципального образования области. Для реализации таких масштабных проектов требуются значительные финансовые затраты и длительное время. На сегодняшний день инвалиды по-прежнему лишены права на свободное передвижение.

В 2012 году продолжает свое действие, стартовавший, в февраля 2011 года, интернет-проект «Интерактивная карта». Такие карты позволяют любому человеку сообщить о здании, необорудованном перекрестке дороги и прочих объектах, которые нуждаются в создании доступности для инвалидов и других маломобильных групп населения, но о которых не знают муниципальные органы власти.

Открываются пункты диспетчерской связи для глухих. В этих пунктах с помощью диспетчера осуществляется телефонная, видео- и интернет-связь. Узловой центр находится в Ростовском региональном отделении Всероссийского общества глухих. Пункты видеотелефонной связи также открыты в министерстве труда и социального развития области, в департаменте труда и социального развития города Шахты, в управлениях социальной защиты населения Ленинского района Ростова-на-Дону, Красносулинского района, в Белокалитвенском районе, в городах Каменске-Шахтинском, Волгодонске, Батайске. В любое время, с девяти утра до шести вечера, инвалид по слуху может прийти в диспетчерский пункт независимо от места жительства. Диспетчер-сурдопереводчик поможет передать информацию от глухого к слышащему, записать инвалида в поликлинику, узнать расписание транспорта, заказать ему ж/д и авиабилет. Можно также связаться с диспетчерской службой по смс, факсу или скайпу, не выходя из дома.

Следует отметить, что в 2012 году по сравнению с прошлыми годами количество жалоб в адрес Уполномоченного от инвалидов значительно уменьшилось. Несмотря на существенные подвижки в области защиты прав инвалидов, эти люди нуждаются в большей моральной и материальной поддержке государства, чем есть в настоящий момент. Задача власти всех уровней, а также простых граждан обеспечить максимальное полноценное участие инвалидов в общественной жизни.

По-прежнему в области остается еще много проблем. Это вопросы обеспечения лекарствами, протезно-ортопедическими изделиями, трудоустройства, повышения размера социальной пенсии по инвалидности,

беспрепятственного доступа инвалидов к информации и услугам, правосудию, объектам социальной и транспортной инфраструктуры.

Так, в аппарат Уполномоченного обратилась инвалид I группы гр. Г. Заявительница указала, что в связи с тяжелым состоянием здоровья, лечащим врачом, ей была рекомендована инвалидная коляска с электроприводом. Однако территориальным бюро МСЭ № 24 ей было отказано в предоставлении инвалидной коляски с электроприводом.

Отказ был мотивирован тем, что ей положена только механическая коляска, поскольку она не осуществляет трудовую деятельность. У заявительницы двое детей и с помощью коляски с электроприводом она могла бы оказывать посильную помощь в уходе за собой и младшим сыном, что являлось бы дополнительной мерой реабилитации для инвалида. После вмешательства Уполномоченного, ГБ МСЭ по Ростовской области было принято решение по обеспечению Г. креслом-коляской с электроприводом

В минувшем году Уполномоченным много внимания уделялось соблюдению прав людей, проживающих в интернатах для престарелых и инвалидов, и в психоневрологических интернатах. Уполномоченный и сотрудники аппарата посетили ряд учреждений области: Семикаракорский психоневрологический интернат, Новошахтинский филиал ГКУЗ «Психоневрологический диспансер», Егорлыкский филиал ГКУЗ «Психоневрологический диспансер», Неклиновский филиал ГКУЗ «Психоневрологический диспансер», Новочеркасский психоневрологический интернат, «Комплексный социальный центр по оказанию помощи лицам без определенного места жительства г. Шахты», Новоегорлыкский дом-интернат для престарелых и инвалидов, «Специальное учреждение для содержания иностранных граждан, подлежащих депортации или административному выдворению за пределы Российской Федерации».

Нельзя не отметить, что уровень социально-бытовых условий в домах-интернатах и психоневрологических интернатах значительно улучшился и, что немаловажно, работа в этом направлении продолжается.

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому гражданину право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно, за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов и других поступлений.

В настоящее время медицинская помощь населению области оказывается в 216 государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения (из них 5 - федерального подчинения), в том числе в 111 больницах, 9 диспансерах, 47 самостоятельных амбулаторно-поликлинических учреждениях, 25 самостоятельных стоматологических поликлиниках, 1 самостоятельной станции скорой медицинской помощи, 1 станции переливания крови, 8 санаториях, 7 домах ребенка и 5 учреждениях особого типа.

Медицинская помощь ненадлежащего качества является фактором, оказывающим негативное влияние как на показатели смертности, утраты трудоспособности и рождаемости, так и на эффективность применения бюджетных средств, выделяемых на развитие здравоохранения. Согласно статистическим данным рождаемость в Ростовской области по сравнению с прошлым годом выросла на примерно 7%, а смертность снизилась на 3,6%.

Повышение доступности качественной и бесплатной медицинской помощи для населения является одной из основных задач в сфере здравоохранения.

Для достижения этой цели на уровне области сформирована законодательная база развития областного здравоохранения.

В области действуют различные целевые программы: Областная долгосрочная целевая программа "Развитие здравоохранения Ростовской области на 2010 - 2014 годы" и Областная долгосрочная целевая программа "Развитие здравоохранения Ростовской области на 2015 - 2020 годы", а так же Областная долгосрочная целевая программа "Модернизация здравоохранения Ростовской области на 2011 - 2012 годы", которые направлены на укрепление ресурсной базы здравоохранения области, внедрение стандартов оказания медицинской помощи и современных информационных технологий в здравоохранении.

С 1 января 2012 г. согласно нормам федерального законодательства произошло разграничение полномочий между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления в области охраны здоровья в части оказания первичной медико-санитарной помощи. Финансирование расходов по оказанию скорой медицинской помощи, медицинской помощи, оказываемой фельдшерско-акушерскими пунктами, патологоанатомическими бюро, хосписами, домами сестринского ухода, санаториями производится в виде субвенции областного бюджета.

С 2013 года в связи с переходом на преимущественно одноканальное финансирование медицинской помощи за счет средств обязательного медицинского страхования планируется осуществление финансового обеспечения скорой медицинской помощи, фельдшерско-акушерских пунктов и медперсонала детских дошкольных учреждений. Кроме того, планируется расширение перечня расходов, включаемых в тариф на оплату медицинской помощи.

Поэтапно осуществляются мероприятия по оптимизации численности технического, финансово-хозяйственного и иного немедицинского персонала в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения с целью повышения эффективности управления кадровыми ресурсами.

Реализация указанных областных программ и мероприятий в сфере здравоохранения позволит уже в ближайшие годы сформировать в области

эффективную инновационную модель медицинского обслуживания населения области.

Вместе с тем, к Уполномоченному продолжают поступать жалобы на медицинское обслуживание, грубое отношение к пациентам со стороны врачей, отказ в проведении бесплатных операций, работу медико-социальной экспертизы и другие.

Вызывают определенные вопросы и стандарты лечения отдельных заболеваний, практически не учитывающие индивидуальные особенности больного и характер течения заболевания.

Так, в аппарат Уполномоченного поступило обращение инвалида III группы Р., страдающей тяжелым заболеванием - рассеянным склерозом. Заявительница указала, что по медицинским показаниям она имеет право на получение определенного медицинского препарата (Авонекс), который ей помогает, однако лечащий врач выписывает рецепты на другой препарат, не подходящий заявительнице. Заявление об отказе от препарата из-за нежелательных явлений заявительница надлежащим образом оформила и передала в областной центр рассеянного склероза. Однако подходящее ей лекарство так и не было назначено. В интересах заявительницы Уполномоченный обратился в министерство здравоохранения Ростовской области. Из-за плохой переносимости и выраженных побочных эффектов, лекарственный препарат был отменен и назначен прежний препарат.

В 2012 году по-прежнему остаются актуальными вопросы, связанные с оказанием помощи людям, страдающим хронической почечной недостаточностью. Из обращений, поступивших в адрес Уполномоченного следует, что в медицинских учреждениях области существенно не хватает отделений, осуществляющих процедуры гемодиализа. Также граждане поднимают вопрос о транспортировке больных в медицинские учреждения для прохождения процедуры гемодиализа. Преодолеть большое расстояние 3-4 раза в неделю до оборудованных отделений гемодиализа самостоятельно им крайне затруднительно, особенно инвалидам, а также учитывая, что в большинстве случаев, больные почечной недостаточностью страдают сопутствующими тяжелыми заболеваниями. В тоже время, в некоторых регионах Российской Федерации (Свердловская область, Москва и др.) как на уровне субъектов, так и на уровне органов местного самоуправления приняты нормативные акты, регулирующие порядок транспортировки больных в отделения гемодиализа. Обеспеченность диализной помощью в Ростовской области пока ниже среднероссийских показателей. Согласно данным министерства здравоохранения, на 2012 год было запланировано открытие трех новых отделений гемодиализа в г. Таганроге, г. Волгодонске и г. Шахты. Однако эти планы были реализованы только частично: новое отделение открылось только в Волгодонске.

Так, в аппарат поступили письма П. и Л. по вопросу организации транспортировки на гемодиализ в больницу и обратно. В интересах

заявительниц Уполномоченный обратился в администрацию Ленинского и Октябрьского районов г. Ростова-на-Дону, которые направили соответствующие запросы в Управление здравоохранения г. Ростова-на-Дону. Как следовало из полученных ответов, транспортировка больных не является обязанностью ни муниципального образования, ни службы скорой помощи. А указанный вопрос может быть решен только после принятия соответствующего нормативно-правового акта и при наличии средств на эти цели в муниципальном бюджете. Не найдя поддержки у местных чиновников, заявительницы были вынуждены обратиться к Президенту РФ. По указанию Президента женщин принял на личном приеме Губернатор Ростовской области В.Ю. Голубев, который поручил мэру г. Ростова-на-Дону обеспечить транспортировку П. и Л. на программный гемодиализ в клиничко-диагностический центр «Здоровье». За больными закреплена бригада скорой помощи, составлен график транспортировки. Через полгода «мытарств» вопрос разрешился положительно и без нормативно-правового акта, но для этого надо было вмешаться Президенту и Губернатору. Так стоило ли мэрии г. Ростова-на-Дону запускать людей по такому долгому кругу?

Качество оказания медицинской помощи напрямую зависит от кадрового состава. В системе здравоохранения Ростовской области по состоянию на 1 января 2012 г. работало 14,76 тыс. врачей и 35,16 тыс. среднего медицинского персонала (в 2010 году - 14,75 тыс. и 35,15 тыс.). Численность врачей (физические лица) в государственных (муниципальных) учреждениях здравоохранения на 10 тыс. населения составила 28,3 человек (2010 год - 29,5), численность среднего медицинского персонала (физические лица) в государственных (муниципальных) учреждениях здравоохранения на 10 тыс. населения составила - 78,1 человек (2010 год - 79,0).

Количество врачей на душу населения в Ростовской области меньше, чем в среднем по Российской Федерации.

Уровень оказания медицинской помощи и показатели здоровья населения области свидетельствуют о недостаточной эффективности функционирования системы медицинской помощи, а также квалификации врачей и слабой мотивации их к профессиональному совершенствованию. Наблюдается диспропорция в распределении врачебных кадров: излишняя концентрация их в стационарных учреждениях и нехватка в амбулаторно-поликлинических. Выпускники медучреждений не торопятся занимать пустующие кабинеты, в первую очередь из-за огромного количества работы и, конечно, высокой ответственности. Молодые специалисты стараются попасть в стационарные отделения больниц или устроиться в частные клиники, где зарплаты выше. Отсюда — нескончаемые и многочасовые очереди в поликлиниках, особенно к «узким» специалистам, которые выстоять больному человеку бывает просто не под силу. Времени на подробную беседу с пациентом у врача просто не остается. Зачастую,

внимание врачей к своим болезням гражданам приходится привлекать с помощью «конверта».

Кроме того, соотношение между численностью врачей и среднего медицинского персонала в области, как и в других регионах России, значительно ниже, чем в большинстве развитых стран мира, что вызывает дисбаланс в системе оказания медицинской помощи, ограничивает возможности развития служб долечивания, патронажа, реабилитации.

Среди проблем в сфере управления медицинскими кадрами, следует отметить низкую заработную плату медицинских работников, уравнилельные подходы к оплате труда медицинского персонала, низкие социальную защищенность и престиж медицинской профессии, неадаптированность федеральных государственных образовательных стандартов высшего и среднего профессионального образования современным потребностям здравоохранения, недостаточную профессиональную подготовку медицинских и управленческих кадров в здравоохранении.

В рамках реализации Программы модернизации Ростовской области на 2011-2012 годы из средств областного бюджета, предусмотренных на реализацию мероприятий по улучшению обеспечения лечебно-профилактических учреждений медицинскими кадрами, в течение 2005-2010 годов подготовлено по новым специальностям свыше 800 врачей, из них по общей врачебной практике - 100 врачей участковых больниц, амбулаторий и поликлиник.

За счет средств, выделенных из областного бюджета на жилищное субсидирование, улучшить свои жилищные условия смогли свыше 500 специалистов областных и муниципальных учреждений здравоохранения.

В результате проводимых мероприятий наметилась устойчивая тенденция к стабилизации ситуации, связанной с проблемой дефицита квалифицированных медицинских кадров.

Проводимая в течение последних пяти лет за счет средств областного бюджета подготовка врачебных кадров способствовала увеличению показателя укомплектованности врачами до 70,5 процента, а запланированная потребность физических лиц врачей позволит увеличить укомплектованность амбулаторно-поликлинического звена до 83,83 процента и снизить коэффициент совместительства до 1,25, увеличить укомплектованность врачами стационаров до 86,93 процента и снизить коэффициент совместительства до 1,4. Обозначенный кадровый ресурс обеспечит необходимые объемы оказания медицинской помощи в рамках Программы.

Кроме того, для привлечения медицинских кадров в сельские районы введены дополнительные стимулы для врачей, переезжающих для работы в сельскую местность. В 2012 году стартовала Федеральная программа поддержки молодых врачей на селе, согласно которой субъектам РФ выделяются финансовые средства из расчета 1 миллион рублей на одного

молодого специалиста, готового переехать в сельскую местность на работу. Федеральный центр выделяет деньги, а регионы привлекают молодых специалистов на село. По прогнозам специалистов, переезд в сельскую местность может ликвидировать региональные и структурные диспропорции, связанные с распределением кадров, а также решить «квартирный» вопрос, как правило, выступающий сдерживающим фактором в решении молодого специалиста отправиться работать сельским доктором. В нашей области участвовать в данной программе изъявили желание 35 человек.

В современных условиях достижение достойного уровня качества медицинской помощи является одной из приоритетных задач по обеспечению функционирования системы здравоохранения. Основными показателями качества медицинской помощи являются ее доступность, оптимальное соответствие стандартам качества, безопасность, удовлетворенность пациента от взаимодействия с системой здравоохранения.

Обращения граждан, поступающие к Уполномоченному, как видимая часть айсберга, отражают лишь некоторые проблемы в сфере медицинских услуг. Ведь не многие граждане, столкнувшись с несправедливым отношением, будь то грубое поведение врача или отказ в проведении бесплатной операции, обращаются за помощью в государственные органы. Страх за свое здоровье и здоровье близких вынуждают решать проблему что называется «на месте»: платить врачу за операцию, терпеть грубость.

Поэтому, в целях получения объективной информации о качестве медицинской помощи для принятия решений по ее совершенствованию, на территории области, на мой взгляд, целесообразно провести мониторинг удовлетворенности населения оказываемыми медицинскими услугами в системе обязательного медицинского страхования. Оценка системы здравоохранения непосредственно населением позволит выделить ключевые проблемы медицинского обслуживания в области и разработать пути их решения.

## **Соблюдение трудовых прав граждан**

Право на труд – одно из важнейших прав человека, которое признано ст. 23 Всеобщей декларации прав человека, ст. 6 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, ст. 1 Европейской социальной хартии, закреплено в ст. 37 Конституции Российской Федерации. Основные нормы трудового права в нашей стране регулируются Трудовым кодексом Российской Федерации.

Каждый гражданин нашей страны имеет право распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. В рамках этой установки, главная обязанность государства - способствовать реализации данного права путем стимулирования экономики для создания новых рабочих мест, оказания гражданам помощи в поиске работы, контроля за условиями труда, отвечающими требованиям безопасности и гигиены, а также защите права работников на индивидуальные и коллективные трудовые споры с работодателем, включая право на забастовку.

Реализуя свое право на труд в безопасных условиях и за справедливое вознаграждение, человек обеспечивает достойные условия жизни для себя и членов своей семьи. Поэтому обеспечение трудовых прав граждан было и остается важнейшим направлением деятельности государства.

В последние несколько лет проблема соблюдения трудовых прав граждан еще более возросла в связи с негативными последствиями мирового финансово-экономического кризиса. В условиях острого недостатка оборотных средств, руководители хозяйствующих субъектов, зачастую, решают возникшие проблемы за счет ущемления трудовых прав работников. Примерами того являются и «серые» зарплаты, и задержки выплаты заработной платы, и необоснованное сокращение численности (штата) работников без предоставления установленных Трудовым кодексом РФ гарантий и компенсаций. Работники же (или бывшие работники) не всегда знают о том, как защитить нарушенные права, а если и обращаются в суд, то в индивидуальном порядке.

В области в целом, принимаются меры по повышению заработной платы в организациях внебюджетной сферы, созданию безопасных условий труда, снижению производственного травматизма, развитию персонала на производстве и социального партнерства в трудовых отношениях. Реализация областных и территориальных мероприятий (программ) улучшения условий и охраны труда позволила за прошедший год снизить травматизм со смертельным исходом почти на 20%.

Вместе с тем в ряде муниципальных районов сохраняется низкий уровень оплаты труда, не решена проблема влияния социального партнерства на весь рыночный сектор экономики, не созданы объединения работодателей в соответствии с законодательством, соглашения и коллективные договоры по своему содержанию не всегда отвечают требованиям времени, нарушается

законодательство в трудовых отношениях. Сложившаяся ситуация с состоянием охраны труда в целом по области требовала выработки новых концептуальных подходов.

Одним из таких решений стало принятие Областного закона от 27.06.2012 №889-ЗС «О ведомственном контроле за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в Ростовской области» в связи с принятием Федерального закона от 18 июля 2011 года № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Данным Федеральным законом внесены дополнения в Трудовой кодекс Российской Федерации в части установления обязанности субъектов Российской Федерации по определению порядка осуществления ведомственного контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Областным законом установлен порядок организации и условия осуществления ведомственного контроля, порядок оформления результатов проверки, определен порядок устранения нарушений, выявленных при проведении проверки, ответственность подведомственных организаций и их должностных лиц.

На сегодняшний день исполнительные органы городов и районов области разрабатывают программы реализации данного закона. Однако говорить о каких-то конкретных подвижках в связи с его принятием пока рано.

Размер среднемесячной начисленной заработной платы по области в 2012 году вырос в сравнении с 2011 годом на 13,6%. Среди муниципальных районов самая высокая заработная плата отмечается в Сальском, Кагальницком и Орловском районах. Рост заключенных коллективных договоров отмечается в Зерноградском, Зимовниковском, Егорлыкском, Орловском районах.

Ключевую роль в защите интересов работников играют коллективные договоры организаций. Заключено более 10 тысяч договоров, которыми охвачено почти 70% работающих на действующих предприятиях области.

За последние годы сделан серьезный шаг к тому, чтобы на территории области соглашения, коллективные договоры стали законом внутренней жизни, профсоюзы серьезно закрепились в законодательном поле. Это, безусловно, позитивные процессы. Казалось бы, профсоюзы - единственная организация работников, имеющая свои звенья на всех уровнях, начиная с организации, предприятия, учреждения, которая может представлять работников при коллективных переговорах и заключении коллективных договоров. Но к сожалению, есть и очевидные проблемы сокращают производство и в том числе ликвидируют профсоюзные организации; некоторые из профсоюзных организаций существуют лишь на бумаге;

играют незначительную роль в защите прав трудящихся. К сожалению, к представителям профсоюзов работники предприятий относятся с недоверием и поэтому в реальной жизни, несмотря на официальную «радужную» статистику, их деятельность практически сведена к нулю.

Согласно анализу поступивших обращений, проблема соблюдения трудовых прав граждан по-прежнему остается одной из самых острых. Так, в 2012 году с жалобами на нарушение трудового законодательства к Уполномоченному обратились 487 граждан, что составляет 15,8 % от общего числа обращений.

Одним из наиболее социально значимых конституционных прав граждан является право на оплату труда, которое неразрывно связано с возможностью обеспечить гражданину достойный, социально-приемлемый уровень жизни. В течение года ситуация с выплатой заработной платы была нестабильной. По данным Ростовстата, на 1 декабря 2012 года сумма задолженности по выплате заработной платы в области составила 139,9 млн. рублей, из них на 6 действующих предприятиях – 23,3 млн. рублей и на 7 предприятиях-банкротах – 116,6 млн. рублей. К концу декабря задолженность удалось незначительно снизить до 127,1 млн. рублей. Т.е. проблема невыплаты заработной платы остается достаточно острой.

Так, к Уполномоченному обратилась Т. в интересах 306 жителей г. Гуково, уволившихся из Гуковского филиала ОАО «Донская водная компания» (далее - «ДВК»), с просьбой оказать им содействие в восстановлении нарушенных трудовых прав. Автор письма сообщила, что все эти люди в декабре 2011 года и в январе 2012 не получали заработную плату, а при увольнении работодатель не произвел с ними полный расчет, как это предусмотрено трудовым законодательством. Ранее аналогичные письма заявители направляли в различные государственные органы, в том числе в прокуратуру г. Гуково, однако они не были удовлетворены решениями, принятыми по их обращениям. В интересах Т. и других работников «ДВК» Уполномоченный обратился в прокуратуру Ростовской области. По результатам проведенной проверки было установлено, что в ОАО «ДВК» действительно имеется задолженность по заработной плате в размере 10,7 млн. рублей. В отношении юридического лица и бывшего руководителя предприятия возбуждены административные производства, по результатам рассмотрения которых ОАО «ДВК» и руководитель привлечены к административной ответственности в виде штрафов. Кроме того, в связи с непредставлением сведений в органы статистики о наличии задолженности по зарплате в отношении должностного лица предприятия прокуратурой возбуждено административное производство, которое находится на рассмотрении в Ростовстате. Также, в целях восстановления нарушенных прав работников ОАО «ДВК» органами прокуратуры области в суд направлено 130 заявлений на общую сумму 4,3 млн. рублей. Погашение

задолженности по заработной плате в ОАО «ДВК» находится на контроле в прокуратуре области.

В течение прошлых лет в аппарат Уполномоченного неоднократно поступали жалобы и заявления работников ООО «Ростовский автобусный завод» (далее - «РоАЗ») о нарушении их трудовых прав, выразившемся в длительной невыплате заработной платы, а также в неполучении окончательных расчетов уволившимся сотрудниками. В результате проведенных проверок доводы граждан нашли свое подтверждение. В течение 2011 года в отношении юридического лица ООО «РоАЗ» дважды применялись административные санкции в виде штрафов на общую сумму 60 тыс. руб.

Также, 2012 году было проведено заседание межведомственной комиссии по организации взаимодействия государственных органов при осуществлении контроля за соблюдением трудового законодательства. Индивидуально рассматривался вопрос о нарушении трудового законодательства ООО «РоАЗ». По итогам заседания комиссии, министерством промышленности и энергетики Ростовской области совместно с руководством предприятия проведено собрание трудового коллектива. В связи с изменением юридического адреса ООО «РоАЗ» и переводом предприятия в Таганрог работодателем были подготовлены и отправлены письменные уведомления всем работникам. Службой судебных приставов Пролетарского района г. Ростова-на-Дону на имущество предприятия был наложен арест. Часть имущества была реализована, что позволило снизить долги по зарплате на несколько млн. рублей, однако другая часть имущества, на оставшуюся сумму, так и не была реализована. Несмотря на принимаемые меры, долги по зарплате ООО «РоАЗ» по-прежнему исчисляются миллионами рублей. Отчаявшиеся получить деньги люди на личном приеме вновь обратились за помощью к Уполномоченному. В интересах граждан, их письменное заявление направлено в адрес главного судебного пристава области.

В минувшем году в аппарат поступило около 400 обращений от бывших работников ООО «ТагАвтоПром». В них указывалось о неправомерных действиях руководителей предприятия, выразившихся в длительной невыплате заработной платы. Несмотря на то, что многие из них имеют на руках решение суда о взыскании заработной платы, реально получить положенные выплаты не представляется возможным - в отношении предприятия введена процедура банкротства, а собственники проживают за границей.

Вместе с тем, на сегодняшний день нет 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. Внедрение такой практики повысит

ответственность бизнеса и ограничит злоупотребления статусом юридического лица. Как правило, учредитель или владелец его имущества не отвечают по обязательствам компании. В судебной практике, к сожалению, очень мало дел о фиктивном и пренамеренном банкротстве. Предусмотрена очень слабая ответственность арбитражных управляющих за те действия (а точнее бездействие), которые они ведут в интересах должников. Нередко состояние банкротства предприятий является искусственным обстоятельством, в то время, как владелец может свободно продолжать свою деятельность в качестве нового юридического лица, переведя туда все активы и имущество предприятия-банкрота.

В разные годы в Российской Федерации возникала идея о введении механизмов страхования заработной платы трудящихся в случае финансовой несостоятельности предприятия. В 2012 году соответствующий законопроект готовился Министерством экономического развития РФ. Однако своего дальнейшего развития так и не получил. Вместе с тем, во многих странах созданы специальные фонды, в которые работодатели отчисляют средства на случай собственного банкротства и из которых работникам выплачивают образовавшуюся задолженность. Увеличивающееся с каждым годом количество предприятий-банкротов, а следовательно и людей, оставшихся без заработной платы, говорит о необходимости создания механизмов защиты работников в условиях несостоятельности предприятий, в том числе и путем создания соответствующих страховых фондов.

Следует отметить, что часть жалоб на невыплату заработной платы поступает к Уполномоченному не только от работников крупных предприятий. В основном такие нарушения трудового законодательства свойственны предприятиям малого бизнеса, индивидуальным предпринимателям. В целях оказания содействия гражданам в реализации и защите их трудовых прав Уполномоченный обращался в Государственную инспекцию труда в Ростовской области, органы прокуратуры, в адрес судебных приставов. Благодаря сотрудничеству и принятым мерам в большинстве случаев трудовые права жителей области удалось восстановить.

В 2012 году также поступали жалобы на низкую заработную плату, зачастую ниже прожиточного минимума.

Одним из немаловажных факторов для успешной трудовой деятельности работников и, как следствие, высоких экономических показателей организации в целом, является рациональная организация оплаты труда ее работников и, в том числе, своевременная выплата заработной платы.

Нельзя не отметить, что работодатели при оплате труда допускают и другие нарушения прав граждан: выплата заработной платы один раз месяц; отсутствие или невыдача работнику расчетного листка; задержка выплаты заработной платы или ее части; не соблюдение сроков расчетов по заработной плате при оплате отпуска, при увольнении.

Обращения с подобными жалобами в адрес Уполномоченного нередки.

Так, поступило коллективное заявление от сотрудников кафе «Айсберг» (г. Ростов-на-Дону) о неправомерных действиях руководителя. Несмотря на их увольнение, окончательный расчет по заработной плате так и не был произведен. В интересах заявителей Уполномоченный обратился в прокуратуру Ворошиловского района г. Ростова-на-Дону, а также в Государственную инспекцию труда в Ростовской области. В результате проведенной проверки, факты, указанные заявителями подтвердились. Принятыми мерами с работниками кафе был произведен окончательный расчет, в том числе с учетом компенсации за неиспользованный отпуск. Государственной инспекцией труда в Ростовской области работодателю внесено предписание с требованием начислить и выплатить заявителям проценты за нарушение сроков выплаты заработной платы.

К еще одной группе нарушений прав работников можно отнести неполучение заработной платы вследствие не закрепления факта трудовых отношений письменным договором.

К сожалению, иногда граждане за возможность получения работы готовы закрыть глаза на элементарные требования законодательства, вплоть до полного отказа от оформления в организации как работника.

Многие не придают значения самой процедуре заключения трудового договора, доверяя своему будущему работодателю. Этим пользуются недобросовестные работодатели, некоторые из которых на словах обещают одни условия, подходящие работнику, а после реального допущения к исполнению обязанностей, предлагают подписать трудовой договор на иных условиях, либо вовсе используют данное обстоятельство для невыплаты заработанных денежных средств.

Так, к Уполномоченному обратился Т. с жалобой на невыплату заработной платы. Из заявления гражданина следовало, что он несколько лет состоял в трудовых отношениях с ООО «Управление Строительным Конвейером». В начале 2012 года уволился, однако расчет по зарплате так и не получил. Более того, со слов заявителя, ему не была выплачена заработная плата и за 2011 год. В интересах заявителя было принято решение обратиться в прокуратуру. В ответ на обращение Прокуратура Октябрьского района г. Ростова-на-Дону сообщила, что факт работы Т. в обозначенной организации документального подтверждения не нашел. Приказ о приеме на работу Т. не издавался, учет отработанного времени не велся, заработная плата не начислялась и, соответственно, не выплачивалась.

К сожалению, в таких случаях работникам остается один вариант разрешения ситуации – обращение в суд с заявлением об установлении самого факта осуществления трудовой деятельности.

Необходимо отметить, что наряду со случаями осуществления трудовой деятельности без заключения трудового договора, на практике нередко происходит так, что работники соглашаются на получение заработной платы

«в конверте» и подписывают документы с условием занижения оплаты труда. Стремясь снизить бремя налогообложения, работодатели применяют схему «серых зарплат», зачастую лишаящую работников многих социальных гарантий.

Ставя подпись под таким документом, работник рискует не получить в полном объеме отпускные, расчет при увольнении; получить оплату листа нетрудоспособности исходя из низкой, «официальной», части заработной платы; почти полностью лишиться социальных гарантий, положенных при сокращении, увольнении, беременности и родах; столкнуться с трудностями с получением кредита в банке; получить отказ в выдаче визы при выезде за границу; приобрести проблемы при назначении пенсии.

Кроме того, в случае получения травмы на производстве со стойкой утратой трудоспособности, размер ежемесячной выплаты определяется как доля среднего месячного заработка, исчисленная в соответствии со степенью утраты профессиональной трудоспособности.

Среди работодателей распространена порочная практика установления различных окладов для работников, занимающих одинаковые должности. Как правило, работодатель руководствуется соображениями: зачем платить работнику больше, если он согласен работать и за меньшую плату, указанную в его резюме? Такого работника нанимают, гарантируя ему зарплату в указанном им самим размере, несмотря на то, что зарплата у сотрудников той же должности и квалификации у данного работодателя зачастую значительно превышает запрошенный новым работником оклад. Такая дифференциация размеров оклада не допускается законодательством, что следует из норм ст. 132 ТК РФ, что за равный труд полагается и равная оплата, нарушение этого правила является дискриминацией.

Аналогично обстоит ситуация с установлением меньшей зарплаты на период прохождения испытательного срока: в ТК РФ нет нормы, позволяющей работодателю устанавливать более низкий оклад на данный период, однако работодатели на практике нарушают это правило, устанавливая на испытательный срок меньшую зарплату с ее последующим увеличением после прохождения испытания.

Недопустимо и установление «вилки» окладов в штатном расписании, когда для каждой должности предусмотрен не точный размер оклада, а минимальный и максимальный размеры.

По-прежнему одной из проблем остается вопрос трудоустройства инвалидов. Процесс организации рабочих мест для инвалидов в Ростовской области осуществляется в соответствии с ведомственной целевой программой «Снижение напряженности на рынке труда Ростовской области на 2012 год». Министерство труда и социального развития Ростовской области определило список из 1 656 предприятий и организаций региона, которым установлена квота для приема на работу инвалидов.

Перечень предприятий и организаций, обязанных выполнять законодательство о квотировании, обновляется ежегодно на основании сведений, предоставляемых территориальным органом Федеральной службы государственной статистики (Ростовстат).

Согласно областному законодательству, все организации, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, численность персонала которых превышает 100 человек, организуют квотируемые рабочие места за счет собственных средств. Квота составляет 4% среднесписочной численности работников организации и включает количество рабочих мест, на которых работают ранее принятые инвалиды.

В числе крупных предприятий, которые обязались предоставить в 2012 году рабочие места инвалидам, - Северо-Кавказская железная дорога (филиал ОАО "РЖД"), комбайновый завод "Ростсельмаш", маслоэкстракционный завод "Юг Руси Ростов", лакокрасочный завод "Эмпилс", производитель вертолетов "Роствертол" (все - Ростов), котлостроительный завод "Красный котельщик", металлургический завод "Тагмет" и Таганрогский морской торговый порт (все - Таганрог), а также Новочеркасский электровозостроительный завод.

Несмотря на принимаемые в Ростовской области меры, не все предприятия относятся к проблеме трудовой деятельности инвалидов добросовестно. Так, в адрес Уполномоченного поступило обращение инвалида первой группы по зрению П., в котором он указал, что после 20 лет работы на ООО «Мегалист-Таганрог», был уволен и в течение нескольких месяцев не может найти работу. Для оказания содействия в трудоустройстве Уполномоченный обратился в «Центр занятости населения города Таганрога». В результате принятых мер инвалид был восстановлен по прежнему месту работы.

Одним из важных показателей соблюдения трудовых прав граждан является низкий уровень безработицы. В Ростовской области, благодаря принимаемым мерам, по сравнению с прошлым годом показатель безработицы значительно снизился, в том числе и по отношению к среднероссийским показателям.

В области сложился благоприятный инвестиционный климат. Открываются новые предприятия, создаются рабочие места. Не обделены вниманием и сами безработные – им предлагается повысить свою профессиональную подготовку, пройти курсы компьютерной грамотности, переквалифицироваться.

Сегодня в областной службе занятости насчитывается порядка 46 тысяч вакансий против 16 тысяч безработных, стоящих на учёте. Впрочем, средние цифры не отражают реального положения. Так в Тарасовском и Куйбышевском районах Ростовской области на 1 вакансию приходится 13 соискателей, в Ремонтненском – 10, тогда как в областном центре всё наоборот: на 1 зарегистрированного безработного – 10 вакансий. Такая

диспропорция настораживает. Территории должны развиваться равномерно. Новые предприятия нужны не только в крупных городах и их окрестностях, но и в депрессивных, шахтёрских районах, моногородах, в сельской местности. Создание рабочих мест – лишь верхушка айсберга. Нужны люди, которые будут соответствовать требованиям, заявленным работодателем. К сожалению, с этим по-прежнему сложности. От общего числа вакансий в банке Службы занятости 80% приходятся на рабочие профессии, тогда как среди соискателей преобладают люди с высшим и средним специальным образованием. В стране нет системы среднесрочного и перспективного расчёта потребностей рынка труда.

Вместе с тем, по-прежнему острой является проблема безработицы в сельской местности. Низкий уровень жизни и низкий уровень зарплат на селе, приводят к оттоку потенциальной рабочей силы. Молодежь, после окончания училища или ВУЗа, как правило, стремится найти работу в крупных городах области. Труд в сельской местности необходимо сделать привлекательным для бизнеса и молодежи, в том числе за счет предоставления жилья, дополнительной социальной поддержки и других мер.

Очевидно, что для решения указанных проблем в сфере обеспечения трудовых прав граждан необходимы скоординированные действия власти, как на местном уровне, так и на федеральном. В том числе и желание самих работников отстаивать и защищать свои трудовые права.

## **Право граждан на жилище**

Создание условий, позволяющих реализовать свое право на жилище, согласно Конституции, является обязанностью государства. При этом предусмотрено, что малоимущим и иным, указанным в законе категориям граждан, нуждающимся в улучшении жилищных условий, жилье предоставляется бесплатно или за доступную плату. Несмотря на это, проблема доступности жилья стабильно остается одной из острых. Приобрести в собственность квартиру или дом путем их покупки для многих является неисполнимой мечтой, так как стоимость жилья баснословна велика, а доходы (и возможность их получения) мизерны. Не помощник в решении жилищной проблемы и ипотека – высокие ставки, длительный срок погашения кредита и отсутствие уверенности в стабильности имеющегося дохода не позволяют людям прибегать к ипотечным займам. Большинство граждан не имеют возможности самостоятельно, без поддержки государства улучшить свои жилищные условия. Однако за последние годы структура жилищного фонда существенно изменилась. Доля государственного и муниципального жилья значительно сократилась. Снизилось и количество жилых помещений, строящихся для обеспечения людей за счет государственных и муниципальных бюджетных источников. Приобретение жилья за свой счет на территории Ростовской области в связи с его высокой стоимостью доступно немногочисленной группе граждан.

Вместе с тем, одним из приоритетных направлений развития области является жилищное строительство. По данным официальной статистической отчетности в 2012 году в области предприятиями и организациями с учетом индивидуального жилищного строительства было построено более 10,5 тыс. квартир общей площадью 1065,7 тыс. кв. метров, что составило 102,1 процента к вводу жилых домов в 2011 году.

Основная доля введенных жилых домов в 2012 году приходится на индивидуальную застройку – это 72,1 процента от общего ввода по области, или более 768 тыс. кв. метров.

Более четверти построенного жилья с начала года занимает многоэтажное строительство. Так, предприятиями и организациями за 2012 год построено 297 тыс. кв. метров многоэтажных жилых домов, что на 35 процентов больше, чем в предыдущем году.

Ввод жилых домов в 2012 году осуществлялся во всех муниципальных образованиях области. Отдельные муниципальные образования, имея положительную динамику ввода жилья в предыдущем году, в 2012 году снизили объемы ввода жилых домов в сравнении с аналогичным периодом 2011 года.

Объемы жилищного строительства в области будут планомерно наращиваться в течение ближайших лет, всего за 2012-2015 годы в регионе

планируется ввести в строй около 10 миллионов квадратных метров жилья. Такую задачу ставит для себя Правительство Ростовской области.

Также в регионе продолжается реализация Областной долгосрочной целевой программы «Развитие жилищного строительства в Ростовской области на 2010–2015 годы». За период действия Программы с 2010 года по первое полугодие 2012 года достигнуты следующие показатели в жилищном строительстве: в 2010 году – 1 809, в 2011 – 1 880,3, в первом полугодии 2012 – 798 тысяч квадратных метров. Таким образом, по вводу в действие жилых домов область занимает 6-е место в Российской Федерации и 2-е – в Южном федеральном округе (после Краснодарского края). А среди муниципальных образований нашей области ведущее место по данному параметру занимают 2 района (Азовский и Аксайский) и 5 городов (Азов, Батайск, Волгодонск, Ростов-на-Дону и Таганрог).

При этом стоит отметить, что граждане, относящиеся к социальным категориям, могут воспользоваться тремя подпрограммами: «Стимулирование рынка жилья», «Обеспечение жильем отдельных категорий граждан» и «Переселение граждан из жилищного фонда, признанного непригодным для проживания, аварийным, подлежащим сносу, и ветхого жилищного фонда, признанного непригодным для проживания по критериям безопасности в результате ведения горных работ, в Ростовской области».

Однако есть не только достижения, но и сложности. Среди них не теряют своей актуальности и сегодня проблемы в оформлении и подготовке земельных участков для жилищного строительства и реализации жилищных строительных программ, в формировании тарифов на присоединение к инженерным сетям, подготовка рабочих профессий и др.

Несмотря на принимаемые руководством области меры, защита жилищных прав по числу обращений граждан, длительности и сложности разрешения поднимаемых заявителями вопросов традиционно занимает одно из самых значимых мест в работе Уполномоченного. Количество жалоб жилищной тематики в 2012 году по сравнению с предыдущим годом не снижается и составляет 5,8 % от общего числа обращений. В них поднимаются вопросы постановки на учет и получения бесплатного жилья; отселения из ветхих и аварийных домов; обеспечения жилыми помещениями участников Великой Отечественной войны и ликвидаторов аварии на Чернобыльской АЭС и другие.

Недостатки государственной жилищной политики вызывают у граждан чувство несправедливости и находят отражение в жалобах.

Ситуация с реализацией малоимущими и другими категориями граждан конституционного права на бесплатное получение жилья остается напряженной. Значительная часть десятилетиями ждет, когда будет реализовано их право на получение жилья по договору социального найма. Федеральный законодатель возложил обязанности по обеспечению населения

жилем на органы местного самоуправления городских и сельских поселений. Их экономические возможности неодинаковы. Большинство муниципальных образований не в состоянии справиться с жилищной проблемой и требуют финансовой поддержки вышестоящих бюджетов.

Несмотря на высокие темпы строительства жилья в Ростовской области, количество нуждающихся в социальном жилье по-прежнему велико. Некоторое количество квартир, получаемых муниципалитетами, в основном в рамках инвестиционных соглашений с застройщиками, уходит внеочередникам. Вместе с тем, даже среди граждан, имеющих право на внеочередное предоставления жилья, также есть очередь, которая движется крайне медленно. Что говорить о тех, кто стоит в общей очереди: они вправе рассчитывать на получения жилья только благодаря стечению обстоятельств, счастливому случаю. Впрочем, шансы получения жилья также зависят и от местонахождения очередника. Так, в некоторых районах области социальное жилье почти не строится. Проблема усложняется еще и тем, что многие жилые помещения, предоставленные на условиях договора социального найма, вследствие распада семьи, обменов, возвращения лиц, отбывавших наказание, превращаются в коммунальные квартиры.

К сожалению, необдуманная приватизация большинства общежитий привела к практически полной ликвидации института социального жилья, который был неплохо развит в СССР.

Жилищный кодекс оговаривает возможность предоставления гражданам специализированного жилья, которое выделяется на определенный период времени и на определенных условиях. При этом нормы предоставления могут быть меньше установленных норм жилой площади. Кроме того, на мой взгляд, практически в любом муниципальном образовании, имеются здания, которые при некоторых финансовых вложениях могли быть использованы в качестве социального жилья.

Важно отметить, что наличие такого жилищного фонда позволило бы гражданам решить ряд насущных проблем: получить регистрацию по месту жительства, устроиться на работу, оформить социальные льготы и, наконец, встать на очередь в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий. Вместе с тем, создание жилищного фонда невозможно в рамках только бюджета субъекта. Финансирование подобных программ необходимо осуществлять из федерального бюджета с участием бюджета субъекта.

Участие федерального центра необходимо также и в финансировании создания маневренного жилого фонда, который необходим для срочного отселения людей во время чрезвычайных ситуаций, пожаров, капитального ремонта и при других тяжелых жизненных обстоятельствах.

Круг лиц, которые имеют право на социальный наем, весьма ограничен, притом определение граждан в эти категории возложено на плечи муниципальных властей. Однако основную долю арендаторов жилья составляют семьи и молодые люди, которые имеют доход или жилье, не

позволяющие им быть зачисленными в группу нуждающихся в улучшении жилищных условий граждан.

Спрос на арендное жилье может и должен частично заместить спрос на приобретение и получение жилья. В августе правительство РФ своим распоряжением утвердило перечень мероприятий по формированию рынка доступного арендного жилья и формированию некоммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода.

Некоммерческая аренда должна стать более эффективной заменой механизму обеспечения граждан жильем в режиме социального найма, который дорого обходится бюджету страны из-за постоянных сдвигов сроков окончания льготной приватизации жилья.

В области продолжается реализация мероприятий по обеспечению жильем ветеранов Великой Отечественной войны. Очевидна положительная динамика: количество обращений к Уполномоченному по данному вопросу в 2012 году значительно снизилось по сравнению с прошлыми годами.

Одним из актуальных вопросов, по-прежнему остается проблема получения жилья ликвидаторами последствий аварии на Чернобыльской АЭС.

В 2012 г. в Ростовской области 95 семей ликвидаторов аварии на Чернобыльской АЭС получали государственные жилищные сертификаты на общую сумму 147,1 млн. рублей.

Жилищные сертификаты выдавались в 32 городах и районах области. Больше всего сертификатов получили жители Ростова-на-Дону, Таганрога, Новочеркасска, Неклиновского и Белокалитвинского районов.

В 2011 году в регионе было распределено 74 сертификата на 109,2 млн. руб.

Вместе с тем, в адрес Уполномоченного поступило обращение председателя РРООИ «Чернобылец Дона» К. по вопросу улучшения жилищных условий граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Как указал заявитель, на сегодняшний день, данная категория граждан может претендовать на жилье только за счет получения государственного жилищного сертификата в рамках федеральной целевой программы «Жилище» на 2011-2015 годы. Однако реализовать право на достойное жилье не представляется возможным ввиду существенной разницы между выделяемой субсидией и рыночной стоимостью жилья. Особенно это касается жителей областного центра. По государственному жилищному сертификату стоимость 1 кв. метра жилья во втором полугодии 2012 года составляет 33 000 рублей, тогда как на рынке жилья г. Ростова-на-Дону стоимость 1 кв. метра - 45 000 рублей и более. Кроме того, согласно утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации №153 от 21 марта 2006 года Правилам выпуска и реализации жилищных сертификатов в рамках реализации подпрограммы «Выполнение

государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы «Жилище» на 2011-2015 годы», социальная выплата предоставляется в размере, эквивалентном расчетной стоимости жилого помещения исходя из норматива общей площади жилого помещения, установленного для семей разной численности. Однако на практике получается, что чем больше площадь квартиры на которую вправе претендовать чернобылец, тем выше разница суммы в сертификате и реальными ценами на рынке жилья.

Так, инвалиду ЧАЭС Б. выделен жилищный сертификат на жилое помещение площадью 90 кв. метров на сумму 2898000 рублей. Квартира такой площади в г. Ростове-на-Дону стоит значительно дороже - от 4 млн. рублей и выше (в зависимости от района города). Разницу между стоимостью жилья на рынке и суммой жилищного сертификата предлагается компенсировать из собственных средств граждан. Инвалидам, живущим на социальные выплаты, компенсировать эту разницу нечем. Нет надежды и на ипотечный кредит - ни один банк не возьмет на себя такой риск, тем более, что идти в поручители к заемщикам-чернобыльцам никто не хочет. Кроме того, на погашение сертификата закон дает девять месяцев, но за это время и реальная цена метра вырастает. В результате получается, что имеющие право на помощь государства люди вынуждены «вписываться» в ограниченную сумму. Средняя стоимость метра в среднем по области и в областной столице может существенно различаться – в городе жилье, естественно, намного дороже. В Министерстве регионального развития считают, что получив субсидию, семья сама решает, как ею воспользоваться: если люди готовы перебраться в сельскую местность, где метры дешевле, субсидии вполне хватает. К сожалению, такой подход ведет к обострению социальной напряженности, недовольству политикой государства в отношении людей, рискующих своей жизнью и здоровьем.

В настоящее время практически все очередники-ликвидаторы последствий катастрофы на ЧАЭС, получившие жилищные сертификаты на покупку квартир в г. Ростове-на-Дону, не могут приобрести полноценное жилье.

В Министерстве регионального развития Российской Федерации в начале 2012 года начали работать над новой методикой определения рыночной стоимости жилья, по которой стоимость квадрата планируется вычислять исходя из цены на стройматериалы, что позволит увеличить среднюю стоимость расчетного метра. Сегодня применяется индексный метод оценки стоимости. Новую методику планировалось начать использовать уже со второго квартала 2012 года. Тем не менее, во втором полугодии 2012 года вновь применялась старая методика.

На мой взгляд, необходимо внести изменения в методику расчета и приблизить стоимость квадратного метра к рыночным реалиям, что позволит

не только чернобыльцам, но и иным льготным категориям граждан, в полной мере реализовать свое право на получение жилья.

Не снижается острота вопроса отселения из жилья, построенного до середины прошлого века, которое выработало свой материальный ресурс, пришло в негодность и представляет опасность для жителей. Люди требуют признания таких домов аварийным, их сноса и расселения в благоустроенные жилые помещения.

Хорошее состояние жилищного фонда является основой для обеспечения безопасного проживания и благополучия граждан. Однако, несвоевременный ремонт жилья, стремительные темпы старения жилищного фонда, недостаточное финансирование, низкое качество жилищно-коммунальных услуг приводят к постоянному ухудшению состояния жилищного фонда на территории области. В настоящее время, значительная часть жилищного фонда ветшает и постепенно разрушается. Это относится к домам, построенным не только в конце XIX - начала XX века, но и к блочным домам постройки 60 - 70-х годов.

Год от года возрастает доля непригодного для проживания жилищного фонда. С одной стороны, это объясняется снижением объемов жилищного строительства, с другой стороны, постоянно ужесточаются требования к уровню благоустройства жилья, что автоматически выводит определенную часть жилых помещений из категории пригодных для проживания. По приблизительным оценкам, объем непригодного жилья ежегодно увеличивается на 4-5%. Вместе с ростом количества непригодных для проживания жилых помещений возрастает и значимость правового регулирования вопросов признания жилых помещений непригодными, а также проблем обеспечения переселяемых граждан благоустроенным жильем.

В минувшем году Правительством Ростовской области была утверждена областная адресная программа «Переселения граждан из аварийного жилищного фонда в 2012 году» с учетом необходимости развития малоэтажного строительства в объеме 101,9 миллиона рублей.

Программа финансировалась из средств Фонда содействия реформированию ЖКХ (66,74 миллиона рублей), областного бюджета (26,12 миллиона рублей), а также дополнительных средств областного (7,7 миллиона рублей) и местных бюджетов (1,29 миллиона рублей), направляемых в тех случаях, когда приобретаемое жилье по норме предоставления и цене превышает нормативы Минрегионразвития РФ.

В рамках программы в 2012 году были переселены 152 человека из 12 многоквартирных домов, признанных аварийными и подлежащих сносу. Общая отселяемая площадь 71 жилого помещения составила около 3 тысяч квадратных метров. Согласно данной программе в области стало строиться малоэтажное жилье, в которое затем переселятся люди из аварийных домов.

Это удобно и востребовано в сельских районах, где старые коммунальные сети или их мощность рассчитывалась с учетом сельской местности.

Вместе с тем, в минувшем году к Уполномоченному продолжали поступать жалобы по вопросам расселения граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда. Они главным образом посвящены признанию домов ветхими или аварийными, выполнению программ по сносу домов и отселению жителей, характеристикам предлагаемого для переселения жилья.

Признание домов аварийными автоматически накладывает на органы местного самоуправления обязанности по их сносу и расселению жильцов. И зачастую, органы местного самоуправления откровенно усложняют и бюрократизируют эту процедуру, в том числе и в расчете на юридическую безграмотность граждан. Так, к Уполномоченному обратился И. с жалобой на нарушение его права на переселение из аварийного дома. Из обращения и приложенных материалов следовало, что многоквартирный дом, в котором И. имеет в собственности квартиру, в октябре 2009 года признан аварийным и подлежащим сносу. Поэтому в июле 2012 года с заявителем заключено соглашение об участии в областной и городской программах «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда в 2012 году». Однако в сентябре 2012 года письмом без даты и номера сообщено об исключении его из Программы. В октябре заявитель был поставлен в известность, что дальнейшее проживание в аварийном доме представляет опасность для жизни и здоровья граждан, поэтому ему, как и другим жильцам, предлагалось временно переселиться в жилые помещения муниципального маневренного (переселенческого) фонда. Кроме того, заявитель выражал несогласие с суммой оценки его жилплощади, задавая справедливый вопрос на каком основании его единственную жилплощадь забирают за бесценок? В интересах заявителя Уполномоченный обратился к мэру города Ростова-на-Дону. Данное обращение находится на контроле.

В то же время, при сносе дома лицу, занимающему жилое помещение по договору социального найма, а также малоимущему собственнику, нуждающемуся в улучшении жилищных условий, будет предоставлено другое равнозначное благоустроенное жилье, тогда как владельцам жилья на праве собственности выплатят только денежную компенсацию или им может быть предоставлено взамен изымаемого жилого помещения другое с зачетом его стоимости в выкупную цену. Вместе с тем, цена изымаемого жилого помещения (даже рыночная), как правило, не может покрыть расходов на приобретение нового жилого помещения. В основном изымаемые жилые помещения расположены в старых домах, которые находятся в ветхом, аварийном состоянии, и их рыночная цена невысока, несопоставима стоимости жилья на вторичном рынке. К сожалению, большинство собственников, оказавшихся в подобной ситуации, вынуждены либо доплачивать разницу между выкупной стоимостью старого жилья и рыночной стоимостью предлагаемой квартиры, либо брать деньги и

самостоятельно покупать дешевое жилье снова в ветхом фонде. Такое неравное положение собственника и нанимателя, на мой взгляд, является несправедливым. Внесение изменения в федеральное законодательство, позволило бы предоставлять собственникам единственного пригодного для проживания жилья, взамен сносимого, право выбора между денежной компенсацией либо предоставлением благоустроенного жилого помещения по договору социального найма. Считаю, что такой подход обеспечит равные права граждан на жилище.

Но проблемы переселения – все же второй этап судьбы аварийного дома. Не менее сложно бывает добиться начала его расселения: от момента признания дома опасным для проживания до освобождения последней квартиры нередко проходят десятилетия. Например, к Уполномоченному обратилась семья К. из г. Новошахтинска по вопросу нарушения их жилищных прав. Заявители указали, что их многоквартирный жилой дом был признан аварийным еще в 2005 году и только в 2008 году их семья была включена в списки на переселение. В 2010 году заявители проинформировали администрацию города о желании приобрести жилье на вторичном рынке взамен сносимого ветхого. Однако в списки на получение социальной выплаты семья К. включена не была. В 2011 и начале 2012 году положенная выплата так и не была предоставлена. После вмешательства Уполномоченного прокуратурой города в адрес мэра города внесено представление об устранении нарушений жилищного законодательства в отношении семьи К.

Также необходимо выделить проблему, актуальность которой в дальнейшем будет только возрастать, - проблема помощи семьям с низкими доходами при оплате расходов на проведение капитального ремонта. При капитальном ремонте домов с участием Фонда содействия реформированию ЖКХ собственники жилья должны внести свой вклад в размере не менее 5% от общей сметы расходов. Стоимость работ по капитальному ремонту сегодня такова, что даже вполне благополучные граждане - собственники не могут одновременно собрать необходимую сумму. При неисполнении собственниками помещений в многоквартирном доме условия софинансирования предоставление субсидий на капитальный ремонт не производится. Подобные случаи не единичны, а ведь есть ситуации, в которых речь идет уже не о праве на жилище, а фактически о праве на жизнь – настолько опасные условия проживания имеют место. В домах, нуждающихся в ремонте, чаще всего живут те, кто еле сводит концы с концами. И чем беднее люди, тем хуже дом и тем больше сумма, которую они обязаны заплатить. Для решения этого вопроса в некоторых субъектах приняты нормативные акты, согласно которым собственникам, не имеющим возможности внести сумму в полном объеме на капитальный ремонт единовременно, предоставляется рассрочка. Иногда такая рассрочка представляется на договорной основе между управляющей компанией (ТСЖ)

и собственником жилья. В связи с чем, считаю возможным внедрение такой практики и в Ростовской области.

## **Право граждан на жилищно-коммунальное обслуживание**

В 2012 году Уполномоченным было рассмотрено 165 жалоб о нарушениях прав граждан в сфере жилищно-коммунального обслуживания, что составляет 5,4 % от общего количества поступивших обращений. Заявителями обозначались следующие проблемы: непредоставление руководителями управляющих организаций информации об объеме, перечне и качестве оказываемых услуг и выполняемых работ по ремонту общего имущества многоквартирного дома, а также затраченных на эти цели денежных средств; бездействие представителей управляющих организаций, выражающееся в систематическом непринятии мер к надлежащему содержанию и ремонту общего имущества многоквартирных жилых домов; предельно завышенные размеры платы за холодное, горячее водоснабжения, электроснабжение мест общего пользования, отопление; неправомерное определение размера обязательных платежей и взносов, связанных с оплатой расходов на содержание и ремонт общего имущества в многоквартирном доме; отказ сотрудников управляющих организаций в производстве перерасчета размера платы за жилищные и коммунальные услуги при их непредоставлении или предоставлении ненадлежащего качества, а также за период временного отсутствия потребителя в жилом помещении; неудовлетворительное техническое состояние жилых домов, квартир, общедомовых инженерных сетей.

В последние годы общественное внимание все больше привлечено к проблемам жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ). Проблемы ЖКХ беспокоят людей также сильно, как размеры пенсий, медицинское обслуживание, плата за проезд. По всей стране складывается ситуация, когда при плохом коммунальном обслуживании или даже порой при его отсутствии люди вынуждены отдавать значительную часть своих доходов за услуги ЖКХ. Между тем, качество услуг в сфере жилищно-коммунального хозяйства остается низким. Однако существующие проблемы, как правило, выходят за пределы компетенции областных органов власти.

Вместе с тем, Правительством Ростовской области приняты все возможные меры в целях недопущения роста платы граждан за коммунальные услуги. В частности, установленные Региональной службой по тарифам с 1 января 2012 года тарифы на тепловую энергию, теплоноситель и холодную воду, применяемые при расчете платы граждан за отопление и горячее водоснабжение, сохранены на уровне действующих в 2011 году, а в отдельных случаях были даже снижены.

Кроме того, по поручению Губернатора, в 2012 году продолжается аудит тарифообразования коммунальных услуг. С этой целью созданы две комиссии: комиссия по проведению аудита тарифообразования и нормативов потребления коммунальных услуг и комиссия по проведению аудита платежей граждан за жилищно-коммунальные услуги. За 9 месяцев 2012 года

проведен аудит платежей граждан за жилищно-коммунальные услуги в городах Ростове-на-Дону, Аксае, Белой Калитве, Зернограде, Сальске, Красном Сулине, Семикаракорске, Цимлянске и в поселке Персиановском Октябрьского района. Проверено 72 управляющих организации, 2 987 многоквартирных домов, в том числе комплексно – 9 управляющих организаций, 27 многоквартирных домов. Всего за 3 квартала 2012 года выявлено 1655 нарушений, наложено штрафов на сумму более 1,3 млн. рублей.

Несмотря на меры, принимаемые Правительством области, завышенные тарифы на ЖКУ являются одним из предметов обращений граждан в адрес Уполномоченного. Так, в аппарат поступило коллективное заявление жильцов многоквартирного дома п. Чистоозерный Каменского района о неправомерных действиях МУП «Коммунальщик». По словам жильцов, руководство указанного предприятия незаконно завысило тарифы по оплате за пользование холодной водой, нарушив нормы законодательства РФ. Обращение граждан было направлено в прокуратуру района для проверки, в результате которой МУП «Коммунальщик» было внесено представление об устранении выявленных нарушений.

Поставщики коммунальных услуг являются, как правило, монополистами, а в данной сфере не работают механизмы конкурентных, рыночных взаимоотношений. Любой монополист, используя своё исключительное положение и отсутствие конкурентов, стремится получить максимальный доход, в том числе сверхприбыль. Это означает, что финансовая нагрузка на потребителя постоянно растет. Однако далеко не каждый потребитель в состоянии оплатить услуги, а выбрать другого поставщика, как правило, не представляется возможным.

Качество работы управляющих компаний - одна из наиболее проблемных тем обращений граждан к Уполномоченному. Коллективное письмо жителей п. Синегорского г. Белая Калитва о нарушении действующего законодательства в части предоставления им коммунальных услуг тому наглядное подтверждение. Из заявления следовало, что с начала отопительного сезона в их квартирах температура не поднимается выше 16 градусов. Холодно и в находящемся на территории микрорайона детском саду. Неоднократные жалобы по данному вопросу в различные инстанции и администрацию района положительных результатов не дали. В результате принятых Уполномоченным мер, были установлены нарушения нормативов теплоснабжения потребителей управляющей организацией ООО «Белокалитвинская Управляющая Компания» и ТСЖ «Горняк». Городская прокуратура внесла в адрес директора управляющей организации и председателя ТСЖ представление об устранении нарушений.

Также поступило обращение Р. с жалобой на действия управляющей компании, нарушающей ее права на водоснабжение. Благодаря помощи

Уполномоченного, в доме были выполнены работы по восстановлению холодного водоснабжения.

К сожалению, такие обращения граждан не единичны.

В связи с многочисленными жалобами жителей области на некачественную работу управляющих организаций, по данным министерства ЖКХ Ростовской области в течение 2012 года проводилось инспектирование деятельности региональных управляющих компаний. Выводы не утешительны. Одни управляющие компании никогда не отвечают на телефонные звонки, другие практикуют отписки в ответ на письменные обращения, третьи понятия не имеют, что существуют методические рекомендации по вопросам управления многоквартирными домами.

У руководства управляющих организаций должно быть четкое представление о том, что их бизнес является социально ориентированным, поэтому они должны работать с каждым собственником и оперативно решать возникающие у граждан вопросы. Недопустимо, чтобы граждане элементарные бытовые вопросы, такие, как замена лампочки в подъезде, уборка придомовой территории, решали только путем обращения к Президенту РФ, Губернатору области или в адрес Уполномоченного.

Одной из проблем также является прозрачность работы управляющих организаций. Каждый из потребителей должен иметь свободный доступ к обязательному минимуму информации о деятельности управляющей организации. Согласно Приказу Министерства регионального развития Российской Федерации от 21 декабря 2011 г. N 591 "Об утверждении регламента раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами, путем ее опубликования в сети Интернет" управляющие компании должны публиковать информацию о себе на едином сайте в Интернете. И не только общие сведения об имени, фамилии руководителя компании, реквизитах, почтовом адресе и рабочем графике, а также данные о годовой бухгалтерской отчетности, услугах по содержанию и ремонту общего имущества многоквартирных домов, о случаях привлечения компании к административной ответственности, гарантийных сроках ремонтных работ, а главное - тарифах и ценах.

Однако, несмотря на крупные штрафные санкции (от 40 до 300 тысяч рублей), по данным министерства ЖКХ региона, многие управляющие компании предоставляют устаревшую и неверную информацию.

В Государственной Думе РФ имеется ряд серьезных предложений, в том числе от профессиональных организаций, граждан, активно работающих управляющих компаний и ТСЖ, по совершенствованию законодательства в этой сфере. Внесен соответствующий законопроект, определяющий регулирование деятельности управляющих компаний, даны соответствующие поручения по разработке стандартов их деятельности, которые поставят все точки в спорах о том, что должна и чего не должна

делать управляющая компания. Законодатели намерены добиваться, чтобы расходы граждан на оплату услуг ЖКХ составляли максимум 10-15% от общего семейного бюджета. Согласно статистике, в прошлом их рост с трудом удавалось удерживать в рамках 25% в год. Госдума планирует и другие меры обуздания тарифов. Уже внесен законопроект «Об общественном контроле в сфере ЖКХ РФ». Во всех регионах Российской Федерации планируется создать единую сеть общественных организаций, контролирующую ситуацию в ЖКХ. Одними из основных инициаторов этой программы выступили Государственная корпорация — Фонд содействия реформированию ЖКХ (Фонд ЖКХ) и Некоммерческое партнерство «ЖКХ Развитие». Данный законопроект должен позволить обеспечить необходимую постоянно действующую обратную связь между жителями России и органами, разрабатывающими и принимающими нормативно-правовые акты, регламентирующие отношения в сфере обеспечения прав человека на жилище и осуществлением полномочий в сфере ЖКХ. В частности, данным законопроектом предлагается наделить общественные организации правом контроля за деятельностью ресурсоснабжающих организаций, ТСЖ, УК и предприятий коммунального комплекса, а также правом инициировать проверки деятельности подобных организаций со стороны государственных органов, в том числе правоохранительных, на основании жалоб потребителей. Что позволит усилить позиции гражданского контроля со стороны населения за тарифами на услуги ЖКХ, их качеством и объемом предоставления, а также деятельностью управляющих компаний.

Кроме того, законодатели рассматривают вопрос об утверждении тарифов на услуги ЖКХ на 3-5 лет. Это снизит вклад ЖКХ в раскрутку инфляции, сделает жилищно-коммунальный комплекс более привлекательным для инвесторов и более прозрачным для потребителей услуг. На федеральном уровне должны быть установлены стандарты управления жильем, чтобы гарантированный минимум сервиса предоставлялся вне зависимости от региона, в котором живет человек. Тогда каждый житель будет понимать, за что он платит деньги.

Большое число обращений жителей многоквартирных домов в 2012 году было связано с применением порядка расчетов за электроснабжение мест общего пользования, предусмотренного Правилами предоставления коммунальных услуг гражданам, утвержденными постановлением Правительства РФ от 23.05.2006 № 307. В частности, граждане полагали неправильным распределение расходов по оплате водоснабжения и электроснабжения мест общего пользования между жильцами пропорционально показаниям индивидуальных приборов учета. Кроме того, последние обращения граждан показали, как работает норма о перераспределении платы между жителями многоквартирного дома. Ведь, в результате больше всех, за себя и за соседа, платят самые добросовестные потребители услуг. Так, в адрес Уполномоченного от депутата

Законодательного Собрания Ростовской области Л.А. Шафировва поступили заявления жителей г. Гуково, проживающих в многоквартирном доме. Заявители указали, что в принадлежащих им квартирах установлены индивидуальные приборы учета по которым они своевременно производят оплату за коммунальные услуги. Однако в марте 2012 года им вручили квитанции с большими суммами задолженности по оплате за услуги водоснабжения, рассчитанные по нормативам потребления. Жители выразили несогласие с таким расчетом и попросили помочь проверить его обоснованность. К сожалению, в квитанциях были указаны суммы за расходы по общедомовым нуждам, пропорционально показаниям индивидуальных приборов учета.

С 1 сентября мы живем по новым правилам – Правилам предоставления коммунальных услуг гражданам, утвержденных постановлением №354. Большая часть новых Правил, утвержденных постановлением правительства от 6 мая 2011 года № 354, повторяет нормы предыдущего документа. Однако появились и другие нормы. Так, новые Правила существенно изменяют порядок расчета размера платы за коммунальные услуги. Меняется принцип распределения платы за общедомовые нужды. Если до вступления в силу новых Правил такой платеж распределялся пропорционально показаниям индивидуальных приборов учета, то с 1 сентября он распределяется пропорционально общей площади занимаемого помещения. В соответствии с ранее применявшимся порядком так называемый «коэффициент общедомового потребления» распределялся по принципу: кто больше израсходовал ресурса внутри помещения, тот больше заплатил за общедомовой расход и потери. С 1 сентября основной фактор, который лежит в основе распределения платежей за общедомовые нужды, – общая площадь жилого (нежилого) помещения. В связи с этим изменится размер платежей граждан за коммунальные услуги в сравнении с предыдущими месяцами. Новыми Правилами платеж за каждую коммунальную услугу разделен на две части: платеж за индивидуальное потребление в помещении (по индивидуальным приборам учета или по нормативам, если приборы не установлены) и платеж за общедомовые нужды (определяется по общедомовым приборам или по нормативам, если приборы отсутствуют).

Такое разделение сделано для прозрачности расчетов и доступности понимания гражданами смысла оплаты за общедомовые нужды. Теперь каждый житель может анализировать, какой объем ресурса и на какую сумму потреблен на общедомовые нужды. Это подталкивает к экономии, к проведению реальной работы по энергосбережению. Когда более осязательно чувствуется разница между индивидуальным и общедомовым потреблением, создается стимул к снижению объема общедомового потребления.

Кроме того, в прошедшем году в связи с принятием постановления Правительства Ростовской области от 13.09.2012 №887 «Об утверждении

перечня мероприятий по энергоснабжению и повышению энергетической эффективности в отношении общего имущества собственников помещений в МКД», поставщики обязаны устанавливать общедомовые приборы учета ресурсов в многоквартирных домах. По мнению руководства министерства ЖКХ Ростовской области, после установки оборудования, у собственников появится стимул требовать от управляющей организации контроля общедомового потребления ресурсов, а у последних пропадет возможность обходить потребителей. В новом постановлении предусмотрены такие энергосберегающие мероприятия, как утепление входных дверей, систем теплоснабжения дома, ремонт окон в подъездах, замена выбитых стекол, установка энергосберегающих лампочек. Каждый собственник, согласно данному постановлению, вправе требовать от управляющих компаний выполнения ревизии системы отопления с установкой запорной и регулирующей арматуры, воздуховыпускных клапанов. Данные работы приведут к снижению расхода теплоносителя при ликвидации аварийных ситуаций.

По таким принципам давно живут коммунальные отрасли цивилизованных государств. Российское ЖКХ только вступило в переходный период, который по примеру других стран еще предстоит пройти.

Жилищно-коммунальное хозяйство является социально значимой сферой народного хозяйства и одновременно одной из наиболее криминализованных сфер. Изношенность жилого фонда, требующего значительных финансовых вложений на капитальный ремонт зданий и коммуникаций жизнеобеспечения, а также имеющаяся просроченная дебиторская задолженность создают условия для налоговых и иных правонарушений. В этой связи, выявление преступлений в сфере ЖКХ является одним из приоритетных направлений оперативно-служебной деятельности Управления экономической безопасности и противодействия коррупции ГУ МВД России по Ростовской области. Официальная цифра похищенных средств - 46,7 миллиона рублей. И это только верхушка айсберга, увы, настоящую сумму, наверное, в самом ЖКХ не знают.

Самый распространенный способ обмана - неперечисление денег ресурсоснабжающим организациям. В области выявлено значительное количество преступлений, когда управляющие компании «забывали» заплатить ресурсоснабжающим организациям и объявляли себя банкротами. По похожей схеме действовали в Новочеркасске (19 уголовных дел), Батайске (10 дел), Таганроге (восемь дел) и Ростове (пять дел). А в целом из 393 управляющих компаний, которые работают на Дону, 230 имеют просроченную задолженность, а в отношении 71 управляющей компании проводятся проверки.

Широкую распространенность и при этом высокую латентность имеют коррупционные проявления при распределении бюджетных средств в

системе ЖКХ, которые являются основной причиной и условием их хищения. В 2012 году по таким фактам возбуждено 36 уголовных дел.

Если говорить в целом, то уголовная статистика такова: значительную часть преступлений в сфере ЖКХ составляют хищения денег сотрудниками управляющих компаний, ТСЖ, МУП с помощью фальсификации авансовых отчетов и другой первичной бухгалтерской документации (69% выявленных преступлений). А вот доля правонарушений, связанных с хищением или нецелевым расходованием бюджетных средств, путем завышения выполненных работ или оказания услуг - 10%.

В 2012 году в Ростовской области по преступлениям в сфере ЖКХ возбуждено более 100 уголовных дел. В том числе выявлено 48 фактов мошенничества, 42 преступления коррупционной направленности и 9 преступлений против интересов государственной службы.

В докладе Уполномоченного за 2011 год поднималась проблема предоставления малоимущим гражданам льгот и субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг.

Согласно части 5 статьи 159 Жилищного Кодекса РФ субсидии предоставляются гражданам при отсутствии у них задолженности по оплате жилых помещений и коммунальных услуг или при заключении и (или) выполнении гражданами соглашений по ее погашению.

Эти нормы по своему содержанию являются ограничительными, так как граждане не могут претендовать на получение субсидий, если они имеют задолженность по оплате и не заключили или не выполняют соглашение по погашению такой задолженности.

Однако, на мой взгляд, наличие и размер задолженности по оплате жилых помещений и коммунальных платежей должен подтверждаться не только справкой организации, производящей соответствующие начисления, и расчеты которой не всегда соответствуют действующему законодательству, но и вступившим в законную силу судебным постановлением, которым с конкретного гражданина взысканы определенные суммы. Именно в рамках судебного процесса у гражданина имеется возможность оспорить предъявленную ему в качестве задолженности сумму, а также оспорить обоснованность ее возникновения. Позиция по данному вопросу была изложена в докладе 2011 году. Уполномоченным было предложено часть 5 статьи 159 Жилищного кодекса Российской Федерации, предусматривающую предоставление субсидий гражданам при отсутствии у них задолженности по оплате жилых помещений и коммунальных услуг или при заключении и (или) выполнении гражданами соглашений по ее погашению, дополнить словами «подтвержденной вступившим в законную силу судебным постановлением».

Инициатива Уполномоченного была поддержана донскими парламентариями, в частности депутатом Законодательного Собрания Ростовской области Л.А. Шафировым. В рамках своих полномочий Л.А.

Шафиров обратился с письмами депутатам Государственной Думы Федерального Собрания РФ от Ростовской области, Председателю комитета Госдумы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству, Председателю комиссии по местному самоуправлению и жилищно-коммунальной политике Общественной Палаты РФ о поддержке законодательной инициативы по вопросу внесения изменений в статью 159 ЖК РФ. Инициатива нашла поддержку на федеральном уровне как в комитете Госдумы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству, так и в комиссии по местному самоуправлению и жилищно-коммунальной политике Общественной Палаты РФ.

## **Соблюдение прав граждан в сфере миграционных правоотношений**

Ростовская область является одним из регионов Российской Федерации, на территорию которой ежегодно прибывает значительное количество иностранных граждан и лиц без гражданства. Поэтому миграционные вопросы по-прежнему остаются актуальны. Так в 2012 году к Уполномоченному продолжали поступать обращения о нарушении прав иностранных граждан (лиц без гражданства), пребывающих (проживающих) на территорию области, жалобы на волокиту и грубое отношение со стороны чиновников миграционной службы, необоснованные отказы в выдаче паспортов РФ и другие. По сравнению с 2011 годом число обращений по вопросам гражданства, выдачи паспортов, регистрации продолжает оставаться на том же уровне, не снижая свою остроту и актуальность.

Право каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации на свободу передвижения и выбора места пребывания и жительства гарантировано Конституцией (ст. 27). В то же время, действует закон Российской Федерации от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», в котором, по сути дела, установлено, что данное право ограничено обязанностью граждан Российской Федерации регистрироваться по месту пребывания и жительства.

История административно-правового института регистрации граждан по месту жительства в российском законодательстве насчитывает не один год. Несмотря на то, что в Российской Федерации на смену прописке пришла регистрация граждан по месту жительства, граждане и лица без гражданства продолжают жаловаться на то, что отсутствие регистрации по месту фактического постоянного жительства, а также отказ в регистрации порождают массу социальных проблем. Граждане не могут трудоустроиться, получить полноценную квалифицированную медицинскую помощь и т.д.

В РФ имеется разрыв между понятиями "регистрация по месту жительства" и "наличие у лица реального права на это место жительства", оправданный целями конституционного признания права граждан на свободу передвижения и выбор местожительства в соответствии с европейскими стандартами. Так быть не должно. Указанный, допускаемый законодателем, правовой парадокс привел к созданию на территории РФ отдельного нелегального вида бизнеса - "продажа регистрации" в так называемых резиновых домах, в которых могут быть зарегистрированы одновременно десятки, а то и сотни граждан, не имеющих никакого реального права проживания в таких жилых помещениях.

Проблема регистрации граждан имеет и другую сторону медали. Как неоднократно указывал Конституционный суд Российской Федерации в своих решениях, сам по себе факт регистрации или отсутствия таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и

свобод граждан. Регистрация, в том смысле, в каком она не противоречит Конституции Российской Федерации, является лишь предусмотренным федеральным законом способом учета граждан в пределах Российской Федерации, носящим уведомительный характер и отражающим факт нахождения гражданина по месту пребывания или жительства (постановления от 04.04.1996 № 9-П и от 02.02.1998 № 4-П, определения от 13.07.2000 №185-О и от 06.10.2008 № 619-О-П). Данная позиция Конституционного суда Российской Федерации находит свое отражение и в действующем законодательстве. Так, в частности, в соответствии с ч. 2 ст. 64 Трудового кодекса Российской Федерации, не допускается какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ при заключении трудового договора в зависимости от наличия или отсутствия регистрации по месту жительства или пребывания, а также от других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работников, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом. Однако практика показывает, что эта норма нередко нарушается. Особенно это касается лиц, освободившихся из мест лишения свободы. Чтобы снять жилье, нужны деньги, а чтобы заработать на жилье, работодатели требуют регистрацию. Получается замкнутый круг. Очевидно, что существующее требование обязательной регистрации носит не уведомительный, а разрешительный характер. Во-первых, зарегистрироваться можно не везде, где пожелаешь, а только там, где это разрешено законом, собственником помещения либо иным лицом. Во-вторых, ряд прав человека можно реализовать только по месту регистрации. Нет регистрации – нет субсидий на оплату жилища, коммунальных льгот, выплат, права на бесплатную медицинскую помощь. Лицам без определенного места жительства оказывается только экстренная медицинская помощь, а плановая бесплатная медицинская помощь им фактически недоступна. К акту регистрации привязаны основные правовые возможности гражданина. И создание таких привязок является объективно необходимым; в противном случае избежать хаотичной реализации правовых возможностей, обхода закона, злоупотребления правами иных граждан было бы невозможно.

Вместе с тем стоит признать необходимость скорейшего реформирования института регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания в РФ с учетом комплекса проблем правового, социального, экономического характера. Главный принцип соблюдения разумного подхода к реализации прав гражданина, не имеющего регистрации по месту жительства, - это отсутствие чрезмерного и необоснованного формализма. Однако регистрация граждан по месту жительства не должна носить мнимого характера. Для тех категорий граждан, которые не имеют жилья вследствие различных социальных, экономических или правовых причин, должны быть созданы условия, обеспечивающие учетный характер их регистрации в

конкретном населенном пункте с целью обеспечения указанным гражданам всего комплекса прав и свобод, входящих в правовой статус человека и гражданина. Данный порядок учетной регистрации позволит бездомным гражданам становиться на квартирный учет по избранному ими будущему месту жительства (руководствуясь территориальным принципом), получать пенсии и социальные пособия, корреспонденцию, обращаться в суды и максимально восстанавливать свой правовой статус, в т.ч. и права на прежнее место жительства (к этим гражданам следует относить тех бывших членов семьи собственника, которых выселили из жилых помещений на улицу и сняли соответственно с регистрационного учета; лиц, пострадавших от сделок с жильем; детей-сирот и иных граждан, которые не реализовали свое право на внеочередное получение жилья ввиду дефицита жилищного фонда социального использования; добросовестных приобретателей жилья, у которых оно истребовано; граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, утративших право пользования жильем и связь с родственниками, ставших бомжами и т.п.). Должна быть создана специальная государственная служба с единым банком данных, которая будет осуществлять учетную регистрацию граждан, а также способствовать гражданам в восстановлении регистрации по месту жительства либо получении учетной регистрации с целью устранения формальных препятствий к реализации гражданами всего комплекса прав человека и гражданина. Такая служба должна иметь свои территориальные органы, четко взаимодействующие между собой и другими органами, и нести должную ответственность за обеспечение полного и достоверного учета всех граждан на территории РФ с указанием сведений о проблемах в их правовом статусе.

Остается сложной ситуация с получением гражданства Российской Федерации, паспорта, вида на жительство, разрешения на работу и т.п. К сожалению, бывшие граждане СССР, в том числе родившиеся и выросшие в РСФСР, но оказавшиеся по разным причинам в 90-е годы на территории других республик бывшего СССР в «ближнем зарубежье», вынуждены многие годы ходить по инстанциям в положении лиц без гражданства. Процедура получения российского гражданства практически одинаковая для бывшего гражданина СССР или для жителя, например, Китая.

С 1999 года на основании международных договоров работал механизм, который давал возможность жителям Белоруссии, Казахстана, Киргизии некоторые упрощения в процедуре получения гражданства России. Для переселенцев из этих стран, бывших граждан СССР, оформление документов на российское гражданство занимало около трех месяцев. К сожалению, Указом Президента Российской Федерации от 19.10.2011 № 1391 «О внесении изменения в Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 1325» в Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации было внесено

изменение: из перечня необходимых для предоставления документов исключили документы уведомительного плана. Оставлен только вид на жительство в России. В результате из уведомительного порядок получения гражданства приобрел и в этом пункте строго разрешительный характер (получение вида на жительство). А процедура удлинилась с трех месяцев до нескольких лет.

Так, к Уполномоченному обратилась гражданка Ш. в интересах матери Ч., прибывшей на постоянное место жительство к своей дочери из республики Казахстан. И если ранее она была вправе рассчитывать получить гражданство РФ в течение трех месяцев, то на сегодняшний день пожилая женщина, труженик тыла и жертва политических репрессий вынуждена несколько лет ждать гражданства. Вместе с тем, из-за его отсутствия, Ч., нуждающаяся в медицинском уходе, не имеет возможности обратиться в государственные лечебные учреждения. К сожалению, это не единичная ситуация для сотен людей, прибывающих в Ростовскую область. Внесение изменения в Федеральный закон от 25.07.2002 №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в части уменьшения сроков как рассмотрения заявлений, так и срока между временным проживанием и получением вида на жительство могло бы облегчить социализацию людей в российское общество.

Анализ поступивших к Уполномоченному обращений свидетельствуют о том, что по-прежнему не снижает своей актуальности проблема качества работы территориальных органов миграционной службы. К сожалению, чиновники продолжают допускать волокиту и бюрократизм при решении вопросов, связанных с приобретением гражданства Российской Федерации и получением общегражданских паспортов. Так, в аппарат Уполномоченного поступило обращение П. с жалобой на неправомерные действия сотрудников УФМС России по Ростовской области. Как указал заявитель, он приехал в г. Ростов-на-Дону на постоянное место жительства в 1986 году, зарегистрирован в Пролетарском районе города с 1996 года, имеет вид на жительство с 2009 года. Его дети получили гражданство РФ, однако самому заявителю в гражданстве было отказано. Сотрудники УФМС свой отказ мотивировали тем, что у заявителя отсутствуют документы о знании русского языка. Вместе с тем, заявитель указал, что имеет диплом о высшем педагогическом образовании, полученном в Тбилиси в 1981 году. В дипломе, среди иных дисциплин, указан также и русский язык. Кроме того, сам диплом оформлен на двух языках: грузинском и русском. Порядок определения уровня знаний русского языка устанавливается Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, согласно которому заявитель представляет документ, подтверждающий его владение русским языком на уровне, достаточном для общения в устной и письменной форме в условиях языковой среды. Владение русским языком на указанном уровне подтверждается одним из следующих документов:

документом государственного образца о получении образования (не ниже основного общего образования), выданным образовательным учреждением (организацией) до 1 сентября 1991 г. - на территории государства, входившего в состав СССР; документом об образовании, выданным на территории иностранного государства, в котором русский язык является одним из государственных языков (для граждан этого государства). Таким образом, оснований для отказа в выдаче П. гражданства не имелось. В интересах заявителя Уполномоченный обратился к начальнику Управления Федеральной миграционной службы России по Ростовской области.

Примеры некомпетентности и халатного отношения работников миграционной службы к своим должностным обязанностям, к сожалению, не редкость. Так, к Уполномоченному поступило письмо Д. по вопросу получения паспорта гражданина РФ взамен утраченного. Заявитель указал, что в апреле 2012 подал в отдел УФМС г. Таганрога заявление об утрате паспорта, приложив необходимые документы. 25 мая 2012 заявителю была выдана справка о том, что его дело находится на рассмотрении. Однако через некоторое время, Д. был дан ответ о невозможности выдачи паспорта взамен утраченного в связи с отсутствием подтверждения факта наличия у него паспорта гражданина РФ и документов, подтверждающих наличие гражданства.

Кроме того, Д. сотрудники отдела отказали и в получении временного удостоверение личности, мотивируя отказ отсутствием бланков.

Вместе с тем, из представленных заявителем документов следовало, что ему ранее выдавался паспорт гражданина РФ. Из копии утраченного паспорта видно, что Д. – уроженец РФ и имеет постоянную регистрацию с 1988 года в г. Санкт-Петербурге. В результате принятых Уполномоченным мер, ситуация разрешилась положительно - заявитель был документирован паспортом гражданина РФ.

На протяжении нескольких лет в ежегодных и специальном докладах Уполномоченным обращается внимание на проблему признания паспортов необоснованно выданными. И на сегодняшний день данная проблема уже не является исключением, а приобрела массовый характер. Ведь только по официальным данным, в настоящее время незаконными признаны паспорта у 70 тысяч граждан РФ, а у 34 тысяч они были ранее изъяты.

Так, достаточно часто возникают ситуации, когда отдельным лицам (бывшим гражданам СССР, проживавшим на момент распада Советского Союза не в РСФСР, а на территории других союзных республик), получившим в уполномоченных государственных органах России документы о приобретении гражданства Российской Федерации в период после 6 февраля 1992 года (т.е. после вступления в силу прежнего Закона Российской Федерации от 28 ноября 1991 года N 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации»), отказывалось в выдаче новых общегражданских паспортов гражданина Российской Федерации во время очередной замены этих

документов. У законопослушных людей чиновники изымают или признают незаконным и недействительным основной документ, удостоверяющий личность человека – паспорт гражданина РФ, и этим самым делают человека абсолютно бесправным «негражданином».

При этом мотив отказа - отсутствия в информационных реестрах компетентных государственных органов (МИД России, МВД России, ФМС России) сведений, подтверждающих наличие российского гражданства, либо неправомерного оформления российского гражданства в предыдущие годы, в том числе и в случаях нарушения установленных процедур выдачи паспортов самими должностными лицами органов, которые были уполномочены на осуществление таких функций в предшествующий период (сотрудники паспортных столов и др.).

В адрес Уполномоченного поступило обращение сестер Ш. по вопросу установления гражданства и дальнейшей паспортизации.

Заявительницы указали, что уже более 20 лет проживают в Российской Федерации. После достижения ими 14 лет, сестры обратились в межтерриториальный отдел ФМС г. Батайска Ростовской области, где и были документированы паспортами. При наличии документов, удостоверяющих личность, заявительницы оформили заграничные паспорта, окончили среднее и высшее учебные заведения на бюджетной основе, принимали участие в голосовании на выборах.

Однако, при повторной замене паспортов, по достижении 20-летнего возраста, сотрудники МО УФМС г. Батайска Ростовской области, помимо основных необходимых документов, потребовали дополнительные. Тем не менее, в течение 4 лет вопрос с документированием паспортами так и не был решен. Заявительницы были вынуждены обратиться в УФМС России по Ростовской области и только спустя 5 месяцев после их письменного заявления было вынесено решение, что предыдущие паспорта выданы сестрам в нарушение установленного порядка. В ответе УФМС России по Ростовской области также указывалось, что данный факт является результатом ошибки, допущенной сотрудником миграционной службы.

На сегодняшний день заявительницы, несмотря на то, что с детских лет проживают в Ростовской области, имеют здесь родственников по прямой линии, окончили учебные заведения и иным образом тесно интегрированы в российское гражданское общество, к сожалению, оказались лишены всех гражданских прав. После 20 лет фактического проживания в России, из-за халатных, по мнению сестер, действий чиновников миграционной службы, они вынуждены вновь проходить длительную и финансово затратную процедуру вступления в гражданство.

В интересах заявительниц Уполномоченный обратился к Директору ФМС России К.О. Ромодановскому.

Вместе с тем, в последние годы сложился механизм решения вышеуказанной проблемы: документ гражданина, в случае если он был

получен не по вине самого заявителя, не изымается. Параллельно проводится процедура проверки, оформления гражданства.

Кроме того, в ноябре 2012 года, после почти двухлетнего рассмотрения, 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 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.

Законом устанавливаются условия и порядок приёма в гражданство РФ, признания гражданами РФ; основания, по которым лицо не может быть признано гражданином РФ; сроки рассмотрения заявлений о приёме в гражданство РФ и признании гражданами РФ; порядок принятия решений по этим заявлениям и порядок отмены таких решений.

Одновременно уточняются основания отклонения заявлений о приёме в гражданство РФ и о восстановлении в гражданстве РФ.

Социальную значимость решения проблемы урегулирования правового статуса данных категорий граждан поднял в своем Послании Федеральному Собранию от 12.12.2012 Президент Российской Федерации. «Процесс получения гражданства для наших соотечественников, для тех, кто культурно и духовно близок к России, затруднен и до безобразия бюрократизирован, - отметил В.В. Путин. - Россия нуждается в притоке новых сил. Безусловно. Нуждается в умных, образованных, трудолюбивых людях, которые не просто хотят здесь подработать и уехать, а хотят переехать, обосноваться в России и считают Россию своей родиной».

В подтверждение своих слов Президент дал поручение разработать ускоренный порядок предоставления российского гражданства нашим

соотечественникам, носителям русского языка и русской культуры, прямым потомкам тех, кто родился в Российской империи и в Советском Союзе.

Это поможет тысячам людей обрести долгожданное гражданство и уверенность в завтрашнем дне.

## **Соблюдение прав человека в местах принудительного содержания**

14 декабря 1990 года Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций были утверждены основные принципы обращения с заключенными. Первый и пятый принципы провозглашают, что все заключенные пользуются уважительным отношением ввиду присущего им достоинства и их значимости как людей. За исключением тех ограничений, необходимость которых явно обусловлена фактором заключения в тюрьму, все заключенные пользуются правами и фундаментальными свободами, изложенными во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, Международном пакте о гражданских и политических правах и Факультативном протоколе к нему, а также правами, которые изложены в других пактах Организации Объединенных Наций.

Статья 2 Конституции Российской Федерации объявляет человека, его права и свободы высшей ценностью. Государство тем самым законодательно определило свое отношение к гражданам, в том числе и к лицам, преступившим закон. Права и свободы осужденных подлежат такой же защите со стороны государства, как и права и свободы правопослушных граждан. Недаром в статье 10 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации отмечено, что Российская Федерация уважает и охраняет права, свободы и законные интересы осужденных, обеспечивает законность применения средств их исправления, их правовую защиту и личную безопасность при исполнении наказаний. Часть 2 статьи 7 Уголовного кодекса Российской Федерации устанавливает, что наказание и иные меры уголовно-правового характера, применяемые к лицу, совершившему преступление, не могут иметь своей целью причинение физических страданий или унижение человеческого достоинства.

Таким образом, при исполнении наказаний осужденным должны гарантироваться права и свободы граждан Российской Федерации с изъятиями и ограничениями, установленными уголовным, уголовно-исполнительным и иным законодательством Российской Федерации.

Осужденные лишены свободы, но не своих прав. Именно из данной позиции исходит Уполномоченный при осуществлении своей деятельности по защите прав и законных интересов лиц, находящихся в местах принудительного содержания. Однако, как показывает опыт работы с такой категорией граждан, их права и законные интересы, провозглашенные федеральным законодательством, обеспечиваются не в полном объеме. Это связано, прежде всего, с социально-экономическими возможностями страны, трудностями в решении медицинских и санитарно-бытовых проблем, «копившихся» десятилетиями, равнодушием и ненадлежащим исполнением

своих должностных обязанностей, превышением полномочий некоторыми работниками исправительных учреждений.

При этом необходимо отметить, что за период деятельности Уполномоченного сформировались достаточно тесные деловые взаимоотношения с главным управлением Федеральной службы исполнения наказаний по Ростовской области, а также с органами прокуратуры в области обеспечения прав и законных интересов следственно-арестованных и осужденных.

В 2012 году Уполномоченный, сотрудники аппарата побывали с проверками в 4-х следственных изоляторах и 5-ти исправительных учреждениях области, ознакомились с условиями содержания заключенных, их медико-санитарным обслуживанием, проблемами трудовой занятости, а также оказанием помощи в социально-трудовой адаптации освобожденных граждан.

В каждом СИЗО и исправительном учреждении специалистами аппарата были организованы личные приемы, на которых осужденные, обвиняемые и подозреваемые могли высказать свои жалобы, заявления и предложения. После каждого посещения в адрес руководителя ГУФСИН направлялся подробный анализ состояния дел по соблюдению прав и условий содержания лиц, находящихся в СИЗО и исправительных колониях.

Плановые выездные посещения СИЗО и исправительных учреждений, содержание письменных и устных обращений, с которыми подозреваемые, обвиняемые и осужденные обращались к сотрудникам аппарата и лично к Уполномоченному во время приемов свидетельствуют о том, что в большинстве учреждений уголовно-исполнительной системы есть значительные проблемы при реализации гражданами своих прав и законных интересов.

В ежегодных докладах Уполномоченного уже отмечалось, что одной из основных и острых проблем, которые возникают при обеспечении прав подозреваемых, обвиняемых и осужденных, содержащихся в следственных изоляторах и исправительных колониях, является превышение лимита, находящихся в них лиц. За прошедший год данная ситуация коренным образом не изменилась.

Так, например, в ФКУ ИК-2, несмотря на то, что в данном учреждении содержится заключенных меньше установленного лимита, нарушается требование ст. 99 УИК РФ о том, что норма жилой площади в расчете на одного осужденного не может быть менее 2 кв.м. В жилых помещениях отряда № 3, в котором размещены 230 осужденных, в расчете на одного человека приходится только 1,8 кв.м. В отряде №9 на каждого из 113 осужденных приходится только 1,6 кв.м, а в отряде №12 в котором живут 63 осужденных, площадь на одного человека составляет 1,5 кв.м. При этом в некоторых отрядах не оборудованы комнаты для воспитательной работы, нет

отдельных помещений для хранения верхней одежды, и она хранится в спальном помещении.

На момент проверки осужденные отряда №3 заявили о нарушении нормы жилой площади, отсутствии в спальнях помещений электрического освещения, нарушениях санитарных норм и пожарной безопасности. Специалистами аппарата было установлено, что все четыре жилые секции отряда полностью заставлены кроватями в два яруса, практически отсутствуют табуретки. Полы в жилых секциях бетонные, имеют существенные повреждения, штукатурка на стенах повреждена, обои отклеились, в помещениях второго этажа на потолке штукатурка отвалилась. Осужденные заявили, что крыша протекает и во время дождя вода попадает на спальные места. Электрическое освещение в одной из жилых секции, где размещено более 30 осужденных, полностью отсутствует, в другой – только один светильник. Имеются участки оголенной электропроводки. В умывальнике первого этажа для 130 осужденных функционирует только один кран, который полностью не перекрывает воду, поэтому вода из крана течет постоянно. Имеется три унитаза, которые не оборудованы сливными устройствами. Это помещение сильно загрязнено, в нем большое количество мусора. Не все осужденные обеспечены постельными принадлежностями. Осужденный Д. заявил, что еще в середине ноября при обыске у него необоснованно изъяли простыни и в течение трех недель так и не выдали. Строевой смотр в связи с переходом на зимнюю одежду в отряде проведен только в день проверки. Визуально обнаружено, что многие осужденные, находившиеся во дворе, одеты не по сезону: без шапок и теплых курток. Некоторые из них заявили, что им не выданы зимние головные уборы, утепленные куртки, ботинки.

Необходимо отметить, что главными целями наказания являются исправление осужденных, предупреждение совершения новых преступлений, возвращение обществу социально полезной личности, а отнюдь не месть за ранее совершенное преступление. Эти цели должны достигаться широким комплексом мер правового, организационного, психолого-педагогического характера, которые необходимо применять к осужденным в период отбывания наказания, так и после их освобождения. Статья 9 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации к основным средствам исправления осужденных относит установленный порядок исполнения и отбывания наказания (режим), воспитательную работу, общественно полезный труд, получение общего образования, профессиональную подготовку и общественное воздействие.

Однако, такое важное средство исправления осужденных, как общественно полезный труд, слабо используется ГУФСИН. Из более 19 тысяч граждан, находившихся в местах принудительного содержания в 2012 году, к труду на производстве были привлечены 2070 человек, а к хозяйственным работам - 1035.

Например, в ФКУ ИК-12 ГУФСИН России по Ростовской области (г. Каменск-Шахтинский) не принимается достаточных мер для создания новых рабочих мест для осужденных. Администрацией учреждения в последние годы к оплачиваемому труду привлекается незначительное число осужденных. Так, если в 2011 году было трудоустроено 197 человек (11%), то в 2012 – 150 (8%). Из них большую часть из числа трудоустроенных составляют лица, занятые на работах по хозяйственному обслуживанию (118 человек).

В 2012 в ФКУ ИК-2 (г. Ростов-на-Дону) к оплачиваемому труду привлекались 415 человек (20,3%). Из них 294 осужденных были трудоустроены на различных производственных участках ЦТАО, а 121 – на работах по хозяйственному обслуживанию. За последние два года расширен швейный участок, деревообрабатывающий цех, строительный участок и другие производства, что позволило дополнительно трудоустроить 99 человек и в настоящее время на постоянной основе работают 511 осужденных, что составляет 25,5 % от общего числа осужденных. Это значительно больше, чем в других аналогичных ИК и в среднем по всем учреждениям ГУФСИН РФ по РО. В тоже время еще значительная часть трудоспособных осужденных не обеспечены постоянной оплачиваемой работой из-за отсутствия достаточного количества рабочих мест. Более того, из подлежащих трудоустройству 519 лиц, отбывающих наказание в ИК-2 и имеющих исковые обязательства, трудоустроено только 108 человек (20,8%).

По-прежнему часто поступают к Уполномоченному жалобы по вопросам медико-санитарного обеспечения.

По данным ГУФСИН, в СИЗО и исправительных учреждениях области, в 2012 году содержались 336 ВИЧ инфицированных, 903 - больных туберкулезом и 665 - инвалидов.

К сожалению, сложившаяся система здравоохранения в исправительных учреждениях не позволяет в должной мере обеспечить право осужденных на охрану здоровья, включая получение медико-санитарной и специализированной помощи. В колониях и лечебно-исправительных учреждениях просто отсутствует необходимая медицинская техника для проведения операций и оказания помощи пациентам.

Так, согласно результатам проверки ИК-12 г. Каменска-Шахтинского медицинское обслуживание осужденных осуществляется специалистами медицинской части учреждения непосредственно в жилом помещении участка колонии-поселения, а при необходимости, по утверждению администрации, осужденные направляются для обследования и лечения в медицинские учреждения г. Каменска-Шахтинского и в МОТБ-19 ГУФСИН России по Ростовской области. В тоже время осужденные женщины жаловались, что они не могут пройти обследование врачом гинекологом и другими специалистами не только в колонии, но и в муниципальные учреждения здравоохранения, в течение длительного времени нет врача

стоматолога. Медицинская часть ИК-12 имеет лицензию на медицинскую деятельность. В штате медчасти имеются 5 врачебных ставок и 12 ставок среднего медперсонала. Однако вызывает озабоченность некомплектованность медсанчасти специалистами. Так, с августа 2011 года остаются вакантными должности начальника медицинской части и зубного врача, а с середины февраля в связи с болезнью отсутствует врач терапевт и медицинская помощь осужденным оказывается только двумя фельдшерами. По этой причине в ходе посещения от осужденных поступило большое число устных обращений на несвоевременное и некачественное оказание медицинской помощи, особенно по вопросам оказания квалифицированной помощи врачом-стоматологом. В ходе проверки начальнику учреждения было предложено принять дополнительные меры к оказанию всем осужденным необходимой медицинской помощи врачом стоматологом.

Вместе с тем есть и положительные примеры. Так, в СИЗО-1 г. Ростова-на-Дону, в составе медицинской части имеются кабинеты первичного осмотра на сборном отделении, стоматологический, процедурный, врачебного приема, сбора биологического материала от лиц, больных туберкулезом, а также кабинет сбора и хранения медицинских отходов. Все кабинеты укомплектованы медицинской мебелью и инвентарем медицинского назначения в полном объеме. В частности используется стоматологическая установка, флюорографический аппарат. Флюорографическое обследование заключенных проводится планомерно, в соответствии с графиком.

В 2011 году на закупку медикаментов, расходных материалов и перевязочных средств было выделено 190 тыс. рублей, также учреждение получает централизованные поставки медикаментов из ЦБС, а для оказания услуг в виде консультаций врачей специалистов, проведение лабораторных исследований выделено 220 тыс. рублей. В настоящее время в медицинской части учреждения имеется необходимое количество и ассортимент медикаментов и перевязочных средств для оказания скорой и неотложной медицинской помощи, лечения и профилактики туберкулеза, амбулаторного лечения больных.

Все подозреваемые, обвиняемые и осужденные, которые больны туберкулезом (261 человек) или ВИЧ - инфицированные (36 человек), содержатся в отдельных камерах.

В результате принимаемых мер в 2011 - 2012 г.г. инфекционных заболеваний и случаев заболевания вирусным гепатитом, кишечными инфекциями не зарегистрировано.

К сожалению, не все проблемы граждан, находящихся в местах принудительного содержания находят свое отражение в письмах к Уполномоченному и на личных приемах при проведении проверок условий содержания. Так, в 2012 году не поступало ни одного обращения об унижении человеческого достоинства заключенных работниками ГУФСИН.

Вместе с тем, в минувшем году, в сети Интернет был размещен видеоролик на котором сотрудники ИК-10 избивают осужденного.

Уполномоченный обратился в Ростовскую прокуратуру по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях и в следственное управление Следственного комитета России по Ростовской области с запросом о проведении проверки содержащихся в ролике сведений.

Согласно полученным ответам, факты избиения нашли свое подтверждение. Следственными органами области возбуждено уголовное дело в связи превышением должностных полномочий с применением насилия и спецсредств в отношении пятерых сотрудников колонии.

По поручению Уполномоченного, сотрудник аппарата выехал в данное учреждение с проверкой, провел беседу с осужденным М., который признан потерпевшим по расследуемому уголовному делу в отношении бывших и действующих сотрудников ФКУ ИК-10, обвиняемых в превышении должностных полномочий. В ходе беседы М. заявил, что в связи с возбуждением и расследованием уголовного дела в его адрес никакие угрозы не поступают, и его права не нарушаются ни представителями администрации учреждения, ни другими осужденными.

На мой взгляд, противоправные действия работников администрации исправительных учреждений не способствуют формированию у заключенных уважительного отношения к закону, и избиение осужденных, унижение их человеческого достоинства, пренебрежительное отношение к личности вызывают ответные негативные реакции.

Система мер принуждения не может существовать без продуманной и эффективной системы мер поощрения осужденных во время отбывания наказания. Перспектива УДО признаётся важнейшим этапом исправительного процесса, а также является для осужденного наиболее действенным стимулом позитивного поведения в местах лишения свободы. В Ростовской области в 2012 году по УДО было освобождено около 50 % осужденных от числа обратившихся в суды.

Вместе с тем, основная проблема принятия судом решения об условно-досрочном освобождении заключается в отсутствии четких критериев в законе, позволяющих судам и администрациям исправительных учреждений субъективно оценивать возможность применения УДО.

В частности, при наличии у осужденного дисциплинарных взысканий незначительного характера осужденный получает отказ. Очевидно, что назрела необходимость в совершенствовании нормативной базы, регламентирующей применение условно-досрочного освобождения, а также в разработке новых подходов к применению данного института. В том числе минимизацией роли ГУФСИН в процедуре освобождения по УДО. Например, представлять в суд не характеристику, а полностью личное дело заключенного.

Актуальна и проблема социальной адаптации бывших заключенных. По данным МВД России до 30 % повторных преступлений совершается бывшими осужденными в первые три месяца после освобождения. Каждый пятый сидевший в тюрьме утратил жилье, не может трудоустроиться. Многие из тех, кто попал в исправительные учреждения, осознают свою вину и готовы начать новую жизнь, и им нужно дать шанс. Отбыв наказание, они являются такими же полноправными гражданами, как и остальные люди. В связи с этим необходимо принять меры преодоления их социальной изоляции. Требуется увеличить объемы финансирования различных социальных программ, направленных на реабилитацию бывших заключенных, создание социально-адаптационных центров для бывших осужденных, в которых они могли бы получать медицинскую, психологическую, правовую и информационную поддержку.

В 2012 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 Уполномоченного посетили 11-ть ИВС. Проверки показали, что в основном подозреваемые и обвиняемые содержатся в условиях, не отвечающих требованиям гигиены и санитарии, лишены пользования определенными правами.

К примеру, в большинстве ИВС подозреваемые и обвиняемые не имели возможности прохождения санитарной обработки, медицинских осмотров, туалеты не соответствовали требованиям приватности. Во многих ИВС, в частности в ИВС МУ МВД РФ «Волгодонское», ИВС ОМВД России по Песчанокопскому району, ИВС ОМВД России по Целинскому району ИВС ОМВД России по Миллеровскому району отсутствуют комнаты для свиданий и прогулочные дворы.

В некоторых изоляторах временного содержания не оборудованы индивидуальные спальные места. Так, в ИВС УМВД РФ по г. Ростову-на-Дону из 53-х спальных мест только 4 индивидуальные.

Вместе с тем, необходимо отметить, что устранение отмеченных недостатков требует значительных финансовых затрат. Руководство ГУ МВД России по Ростовской области неоднократно обращалось в МВД России с вопросом об оказании дополнительной финансовой помощи. В 2012 году из средств Федерального бюджета по целевой программе МВД России выделено четыре миллиона рублей на капитальный ремонт ИВС УМВД России по г. Ростову-на-Дону, два миллиона пятьсот тысяч рублей на капитальный ремонт ИВС Межмуниципального управления МВД России «Новочеркасское» и три миллиона восемьсот тысяч рублей на капитальный ремонт ИВС Межмуниципального отдела МВД России «Ремонтненский».

В адрес Уполномоченного поступило несколько обращений от обвиняемых, содержащихся в ИВС ОМВД России по Красносулинскому району Ростовской области. Заявители сообщили о многочисленных

нарушениях в данном ИВС: санитарных норм и правил (отсутствие в камерах придаточно-вытяжной вентиляции, горячего водоснабжения, недостаточное количество постельных принадлежностей, посуды и столовых приборов, индивидуальных средств гигиены, плохое освещение и др.), камеры не оборудованы радиодинамиками для вещания государственной программы, не выдается литература, издания периодической печати, а также письменные принадлежности. Уполномоченный обратился в Красносулинскую городскую прокуратуру для проведения проверки фактов, указанных в обращениях. Доводы заявителей полностью подтвердились. И в конце 2012 года данный изолятор, а также ИВС в ст. Романовской были сокращены.

## **Соблюдение прав человека в уголовном судопроизводстве**

Целенаправленная деятельность правоохранительных органов и Правительства области по обеспечению общественного порядка и борьбе с преступностью позволила стабилизировать уровень безопасности граждан. На протяжении последних пяти лет уменьшается число зарегистрированных преступлений, в том числе тяжких и особо тяжких.

Но, несмотря на предпринимаемые меры, криминогенная обстановка на территории области остается сложной, а число зарегистрированных преступлений и правонарушений остается достаточно высоким. Поэтому по-прежнему остро стоит проблема обеспечения безопасности граждан и борьбы с преступностью. В решении этих вопросов велика роль правоохранительных органов, должностные лица которых призваны защищать конституционные права граждан. В тоже время обращения граждан, адресованные Уполномоченному, данные областной прокуратуры, сообщения средств массовой информации свидетельствуют о нарушениях прав человека, допускаемых сотрудниками полиции, других правоохранительных органов.

В 2012 году к Уполномоченному поступило около 900 (29,2%) жалоб на решения, действия и бездействие сотрудников правоохранительных и судебных органов. Это почти в полтора раза больше чем в 2011 году. Практически каждая третья жалоба приходится на нарушения прав, совершаемые должностными лицами в процессе охраны общественного порядка, предварительного следствия, дознания, оперативно-розыскной деятельности, вынесения приговоров и исполнения наказания в виде лишения свободы. Среди них особо следует выделить обращения, авторы которых указывают на нарушения требований уголовно-процессуального законодательства при проведении оперативно-розыскных мероприятий, незаконные обыски, задержания, бесчеловечного и унижающего достоинство человека обращения. По мнению некоторых заявителей задержанным за административные правонарушения лицам подбрасывают наркотики, оружие, боеприпасы, после чего незаконно возбуждаются уголовные дела, фальсифицируются доказательства и применяется мера пресечения в виде заключения под стражу.

По сложившейся в аппарате Уполномоченного практике жалобы незамедлительно направлялись в следственные органы СК РФ или органы прокуратуры.

Кроме того, с целью своевременного выявления и устранения нарушений прав, Уполномоченный регулярно проводил совместные с руководителем следственного управления СК РФ по Ростовской области Поповым Ю.В. приемы граждан в территориальных следственных отделах.

Также в рамках принятого соглашения о взаимодействии следственное управление СК РФ по РО информировало Уполномоченного о возбуждении

и расследовании уголовных дел в отношении сотрудников полиции, совершивших должностные преступления. Так, в настоящее время расследуется уголовное дело в отношении полицейских УМВД России по городу Таганрогу, которые подозреваются в нанесении задержанным телесных повреждений. Привлекаются к уголовной ответственности также сотрудники полиции ОМВД России по г. Батайску, которые отказались принимать сообщение о преступлении и в связи с этим избили заявителя. Еще несколько уголовных дел расследуется в отношении оперативных работников отдела полиции по Первомайскому району г. Ростова-на-Дону за превышение должностных полномочий и незаконное хранение наркотиков, оружия и боеприпасов.

По-прежнему много нарушений совершается должностными лицами при регистрации и рассмотрении обращений граждан о совершенных преступлениях, а практика незаконных отказов в возбуждении уголовного дела остается распространенным способом ограничения доступа к правосудию. Авторы 68 обращений просили Уполномоченного оказать содействие в отмене решений об отказе в возбуждении уголовного дела.

Так, на прием обратились родители погибшего в дорожно-транспортном происшествии С. с жалобой на решение следователя и бездействие руководителя Азовского МСО СУ СК РФ по Ростовской области.

Они сообщили, что в октябре 2011 года в селе Пешково Азовского района автомобилем «ВАЗ-21134» под управлением К. был совершен наезд на их сына, который от полученных травм скончался на месте, но следователем необоснованно отказано в возбуждении уголовного дела. По их мнению, доследственная проверка проведена необъективно, с нарушением требований уголовно-процессуального законодательства, а вывод следователя об отсутствии вины водителя не соответствует полученным в ходе проверки данным. Доводы заявителей признаны заслуживающими внимания и в целях обеспечения конституционного права потерпевших на судебную защиту обращение направлено руководителю следственного управления СК РФ по Ростовской области для решения вопроса о возбуждении уголовного дела и проведении всестороннего, полного и объективного расследования обстоятельств дорожно-транспортного происшествия. Согласно поступившей информации, обжалуемое постановление следователя отменено и в отношении водителя, совершившего наезд, возбуждено уголовное дело.

Не согласившись с постановлением об отказе в возбуждении уголовного дела по факту смерти мужа к Уполномоченному обратилась Ж. Она утверждала, что муж убит и к преступлению причастны сотрудники ГИБДД. Уполномоченный обратился к руководителю СУ СК РФ по Ростовской области с письмом, в котором просил проверить законность принятого решения. В результате незаконное решение следователя отменено, а по факту смерти возбуждено уголовное дело.

Гражданка С. обратилась с жалобой на бездействие должностных лиц правоохранительных органов г. Шахты, которые не принимают никаких мер для установления и привлечения к уголовной ответственности лиц, совершивших убийство дочери, полуобнаженное тело которой было обнаружено 7 марта 2012 года во дворе многоэтажного дома. На теле погибшей был только свитер. Её куртка обнаружена на значительном расстоянии от тела, а сапоги и другая одежда так и не были найдены. Отсутствовали также два сотовых телефона и другие личные вещи, с которыми погибшая накануне ушла из дома. По обращению Уполномоченного прокурор г. Шахты проверил законность отказа в возбуждении уголовного дела. В результате уголовное дело было возбуждено, и в настоящее время проводится расследование.

Председатель правления ТСЖ «Веста» К. в интересах собственников жилья двух многоквартирных домов, расположенных в Октябрьском районе г. Ростова-на-Дону написала, что бухгалтер ТСЖ похитила вверенные денежные средства ТСЖ. С июня 2011 года отдел полиции так и не принял по заявлению о преступлении законное решение. Признав доводы заявителя заслуживающими внимания, Уполномоченный направил запрос прокурору района. Прокуратурой решение об отказе в возбуждении уголовного дела признано необоснованным, а по результатам дополнительной проверки возбуждено уголовное дело.

Граждане сообщают Уполномоченному о волоките при разрешении сообщений о преступлениях, когда проверки по существу не проводятся даже после отмены необоснованного постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, и вновь выносится решение об отсутствии оснований для уголовного преследования, а также о других нарушениях в ходе предварительного расследования.

Так, жительница г. Новошахтинска обратилась с жалобой на бездействие правоохранительных органов города по её заявлению о преступном завладении через банковскую карту крупной суммой денег. По мнению заявительницы, правоохранительные органы г. Новошахтинска не принимают предусмотренные уголовно-процессуальным законодательством меры для установления виновных лиц и привлечения их к уголовной ответственности. По запросу Уполномоченного прокуратурой города проверены доводы заявительницы и на имя начальника отдела полиции внесено требование об устранении нарушений закона, даны указания о проведении конкретных проверочных действия, направленных на установление всех обстоятельств произошедшего и принятия законного и обоснованного решения.

К. на личном приеме обжаловал решение об отказе в возбуждении уголовного дела, вынесенное дознавателями отдела полиции №7 УМВД России по г. Ростову-на-Дону. При этом он указывал, что его неоднократные обращения в прокуратуру Пролетарского района г. Ростова-на-Дону не

привели к восстановлению нарушенного права на судебную защиту. В связи с этим Уполномоченный обратился с запросом к прокурору области.

По информации первого заместителя прокурора области незаконные постановления об отказе в возбуждении дела прокуратурой отменены, проводятся дополнительные проверки, а в связи с волокитой и принятием незаконных решений начальнику отдела полиции внесено представление об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях.

По запросам Уполномоченного органами прокуратуры и руководителями следственных органов отменялись необоснованные постановления об отказе в возбуждении уголовного дела также по другим обращениям.

Большое число обращений граждан содержали просьбу об оказании содействия в пресечении волокиты при расследовании преступлений, отмене незаконных решений о приостановлении расследования по уголовным делам.

На прием обратилась Х., которая сообщила, что в 2009 году группа лиц по сговору обманным путем завладела квартирой, принадлежащей ей и дочери. Она обратилась в правоохранительные органы г. Ростова-на-Дону с заявлением о совершенном преступлении, требуя возвращения квартиры и привлечения всех виновных лиц к уголовной ответственности, однако уголовное дело возбуждено только в марте 2011 года. За прошедшие полтора года расследование так и не закончено и к уголовной ответственности привлекается лишь один человек. С учетом изложенных в обращении доводов был направлен запрос в прокуратуру области. Заместитель прокурора области проинформировал Уполномоченного, что по этому делу следователем допущена волокита, длительное время не принималось решение о привлечении виновных лиц в качестве обвиняемых, допущены и другие нарушения уголовно-процессуального законодательства. В связи с этим в ГСУ ГУ МВД России по Ростовской области внесены требования об устранении нарушений федерального законодательства, а начальнику ГУ МВД России по РО внесено представление о привлечении к ответственности виновных лиц.

По аналогичным запросам Уполномоченного в связи с обращениями потерпевших прокуратурой и руководителями следственных органов были отменены необоснованные постановления о приостановлении предварительного расследования и по другим уголовным делам.

Всего удовлетворено около 60 обращений граждан, потерпевших от преступлений.

Большое число обращений содержали сведения о нарушениях конституционных прав подозреваемых и обвиняемых.

Наиболее распространенные среди них (60 обращений) – это жалобы на решения органов расследования о привлечении граждан к уголовной

ответственности. По всем обращениям Уполномоченным тщательно изучались представленные материалы и заявителям разъяснялся порядок обжалования решений, действий и бездействия должностных лиц органов предварительного расследования и прокурора по уголовным делам. В тех случаях, когда при изучении имеющихся материалов возникали сомнения в обоснованности уголовного преследования, Уполномоченный обращался с запросами в органы прокуратуры или к руководителям следственных органов.

На прием обратился Л. с жалобой на решения и действия должностных лиц следственных органов СУ СК РФ по Ростовской области в связи с его уголовным преследованием за мошенничество. Он утверждал, что необоснованно привлекается к уголовной ответственности за хищение денежных средств путем мошенничества с использованием служебного положения, поскольку преступление не совершал, а полученные за командировочные расходы деньги являются лишь частичным возмещением понесенных им расходов, в том числе за проживание в гостинице.

Доводы заявителя об отсутствии в его действиях состава преступления Уполномоченный признал заслуживающими внимания и направил письмо руководителю следственного управления СК РФ по Ростовской области, в котором поставил вопрос о принятии дополнительных мер к всестороннему, полному и объективному расследованию уголовного дела с учетом всех доводов заявителя и судебной практики, в том числе практики Верховного Суда РФ по аналогичным уголовным делам, когда использование лицом ненадлежащих документов не из корыстных побуждений, а вынужденно, с целью покрытия понесенных им в период служебной командировки затрат, суды обоснованно не признавали преступлением. Рассмотрение обращения находится на контроле.

В своем обращении бывший председатель правления ООО «Земкомбанка» Н. сообщил, что с мая 2011 года следователем СЧ СУ УМВД России по г. Ростову-на-Дону в отношении него незаконно расследуется уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного частью 1 статьи 201 УК РФ (злоупотребление полномочиями). В ходе расследования дела он задерживался в качестве подозреваемого и содержался в изоляторе временного содержания, в его жилище проводились обыски. С учетом изложенных в обращении доводов Уполномоченный обратился к руководителю ГСУ ГУ МВД России по Ростовской области. Уголовное преследование в отношении Н. прекращено за отсутствием в его действиях состава преступления.

Анализ поступивших в 2012 году обращений граждан на необоснованное задержание, заключение под стражу или продление срока содержания под стражей свидетельствует о том, что такие меры процессуального принуждения в основном применяются законно и обоснованно. Однако не со всеми решениями по направленным для проверки

в органы прокуратуры и руководителям следственных органов жалобам можно согласиться.

В связи с многочисленными обращениями З. и других авторов, поступившими в том числе из Законодательного Собрания Ростовской области, в интересах привлекаемого к уголовной ответственности журналиста Толмачева А.М., а также в связи с публикациями в региональных и федеральных СМИ многочисленных статей о незаконном уголовном преследовании и необоснованным длительным содержанием его под стражей, Уполномоченный обратился с запросом к прокурору Ростовской области. По информации исполняющего обязанности прокурора области с доводами о необоснованности содержания под стражей журналиста в областной прокуратуре не согласились. Однако с учетом характера и тяжести предъявленного Толмачеву А.М. обвинения, его возраста, состояния здоровья и отсутствия каких-либо убедительных данных, свидетельствующих о том, что он может продолжить преступную деятельность и будет препятствовать расследованию или скроется от следствия и суда, необходимость содержания его под стражей вызвала сомнения. Поэтому Уполномоченный обратился к заместителю Генерального прокурора РФ, но и в Генеральной прокуратуре РФ пришли к выводу о законности возбуждения и расследования в отношении Толмачева А. М. уголовного преследования и законности содержания его под стражей.

В тоже время о фактах незаконного заключения под стражу отдельных граждан свидетельствуют данные прокуратуры и уголовно-исполнительных органов. Согласно информации прокуратуры области и ГУФСИН РФ по Ростовской области по-прежнему велико число обвиняемых, которым в качестве меры пресечения необоснованно избирается заключение под стражу. В 2012 году в связи с прекращением уголовных дел органами предварительного расследования и судами, оправданием, а также в связи с изменением меры пресечения и назначением судом наказания не связанного с лишением свободы из следственных изоляторов области были освобождены 207 человек.

Среди обращений, поступивших в адрес Уполномоченного, значительную часть составляют жалобы на нарушения конституционного права на справедливое судебное разбирательство.

В истекшем году в 77 обращениях осужденные их защитники и законные представители, родные и другие заинтересованные лица жаловались на необоснованное осуждение, неправильную юридическую оценку содеянного, несправедливость назначенного судом наказания в связи с его чрезмерной суровостью, приводили доводы о нарушении конституционных прав. Во многих случаях они обращались с просьбой оказать содействие в пересмотре приговоров, вступивших в законную силу.

Действующее законодательство ограничивает Уполномоченного в оказании содействия гражданам в таких случаях. В то же время по каждому

обращению изучались представленные материалы, и заявителям разъяснялся порядок обжалования судебного решения. Во всех случаях, когда при изучении копий судебных постановлений возникали сомнения в обоснованности и справедливости приговора, в целях содействия восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина направлялись запросы в органы прокуратуры, которые наделены правом приносить надзорные представления на незаконные судебные постановления.

Так, Щ. обратился с жалобой на вступивший в законную силу приговор мирового судьи г. Батайска и решение прокурора города об отказе в возбуждении производства по уголовному делу ввиду вновь открывшихся обстоятельств. Автор письма утверждал, что он необоснованно осужден за злостное уклонение от уплаты средств на содержание несовершеннолетней Щ., так как не является её отцом, а после вступления приговора в законную силу данный факт установлен решением Батайского городского суда и этим же решением он освобожден от уплаты алиментов на её содержание. Ссылаясь на это судебное решение, заявитель оспаривал решение прокурора г. Батайска об отказе в возбуждении производства по делу ввиду вновь открывшихся обстоятельств и постановление суда об оставлении без удовлетворения его жалобы на данное решение прокурора. Приведенные в обращении доводы признаны заслуживающими внимания и направлено письмо прокурору области. С позицией Уполномоченного согласились, и прокурором было возбуждено производство ввиду новых обстоятельств. На основании результатов проведенного расследования Батайский городской суд 20.12.2012 отменил ранее вынесенный мировым судьей приговор в отношении Щ. и уголовное дело в отношении него прекратил за отсутствием в его действиях состава преступления.

Согласился Уполномоченный и с доводами осужденного Т., обратившегося за содействием в смягчении назначенного ему в 2001 году приговором Ростовского областного суда наказания вследствие изменения уголовного закона, имеющего обратную силу. Поскольку Шахтинский городской суд отказал заявителю в приведении приговора в соответствие с новым уголовным законом, в прокуратуру области было направлено письмо с просьбой оспорить решение городского суда. При этом было указано, что суд, постановивший приговор, назначил осужденному наказание с учетом требований статьи 62 УК РФ в редакции, действовавшей на тот момент, а порядок назначения наказания на основании части 1 статьи 62 УК РФ в редакции Федерального закона от 29.06.2009 N 141-ФЗ улучшает положение лица, совершившего преступление, и подлежит применению в порядке статьи 10 УК РФ.

Прокуратура области согласилась с мнением Уполномоченного и в областной суд направлено надзорное представление о необходимости

пересмотра решения Шахтинского городского суда и снижении Т. назначенного наказания.

Приведенные и иные имеющиеся данные подтверждают, что, несмотря на проведение внеочередной крупномасштабной переаттестации и новый Федеральный закон «О полиции», наибольшее число нарушений прав граждан по-прежнему допускают должностные лица органов полиции. В тоже время важнейшая потребность в эффективном обеспечении личной безопасности граждан, поддержании законности и правопорядка в современном обществе удовлетворяется государством в первую очередь с помощью полиции. Именно с полицейскими наиболее чаще сталкивается обычный гражданин, и на основании опыта взаимодействия с полицией он оценивает государство в целом. При этом неэффективная деятельность полиции снижает доверие граждан к его основным институтам, формирует в обществе атмосферу страха и ощущение незащищенности.

Уполномоченный считает, что для безусловного исполнения основного принципа деятельности полиции - соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина, необходимо дальнейшее реформирование системы МВД, включающее совершенствование работы с кадрами, повышение их профессионализма, дополнительные меры по обеспечению общественного доверия к полиции и доступности правоохранительной помощи.

## Неисполнение судебных решений

Одна из гарантий того, что законы будут исполняться, а их нарушители понесут наказание – работа судов. От их беспристрастности и объективности зависит сохранение надлежащего уровня правопорядка и восстановление справедливости. Право граждан на судебную защиту заключается не только в рассмотрении дел, не менее важный момент – исполнение вынесенных решений.

Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. N 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» устанавливает, что вступившие в законную силу постановления федеральных судов, мировых судей и судов субъектов РФ, а также их законные распоряжения, требования, поручения, вызовы и другие обращения являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации (ч. 1 ст. 6).

Санкции за неисполнение судебных решений предусмотрены Кодексом об административных правонарушениях. Для представителей власти, государственных и муниципальных служащих, должностных лиц государственных и муниципальных учреждений и коммерческих организаций неисполнение решений суда может обернуться уголовной ответственностью.

Однако, несмотря на это, одной из проблем российского судопроизводства остается неисполнение решений суда. К сожалению, это негативное явление имеет место и в Ростовской области.

В адрес Уполномоченного ежегодно поступают жалобы на неисполнение судебных постановлений. Инвалид II группы, вдова ветерана Великой Отечественной войны С. Обратилась с письмом из которого следовало, что являясь инвалидами и в силу возраста они с мужем не могли самостоятельно без посторонней помощи проживать в г. Пролетарске. Поэтому в 2007 году продали принадлежащее им на праве собственности жилое помещение и переехали на постоянное место жительства к своей дочери в г. Ростов-на-Дону. После смерти мужа С. обратилась в администрацию Ворошиловского района города с заявлением о постановке на учет в качестве нуждающейся в улучшении жилищных условий. Однако в этом ей было отказано. Отказ чиновников гражданка С. обжаловала в районный суд, который в начале 2011 года вынес решение о признании отказа неправомерным и обязал администрацию района поставить истицу в очередь на улучшение жилищных условий. Более года судебное решение не исполнялось. После вмешательства Уполномоченного пожилая женщина была поставлена на учет. А через некоторое время, решением областной

межведомственной комиссии гражданке С. выделены денежные средства из федерального бюджета на приобретение жилья.

Вместе с тем не всем гражданам удастся помочь. Если исполнение решений по искам к государственным органам все-таки имеет перспективу и исполнение таких решений лишь вопрос времени, то исполнение судебных решений различными негосударственными организациями зачастую вообще не имеет никакой перспективы.

Как правило решения судов не исполняются ввиду отсутствия у должника имущества, на которое возможно обратить взыскание. Также, актуален и другой вопрос: недобросовестная реорганизация юридического лица, против которого возбуждено исполнительное производство.

Действующее законодательство, в частности ст. 60 ГК, предусматривает, что должник обязан известить кредиторов о проведении реорганизации. Кредиторы же вправе потребовать от реорганизуемого юридического лица прекращения или досрочного исполнения обязательства и возмещения убытков. Но чтобы реализовать такое право, кредитор должен предъявить в суд иск, а за это время должнику не возбраняется и завершить реорганизацию, поскольку прямого запрета по этому поводу в действующем законодательстве нет. При этом в качестве правопреемника должник может оставить абсолютно неплатежеспособное юридическое лицо. Чем на практике должники нередко и пользуются. Поэтому, на мой взгляд, в ст. 60 ГК необходимо законодательно закрепить запрет юридическому лицу - должнику, имеющему неисполненные обязательства, удостоверенные исполнительными документами, в том числе и по выплате заработной платы, осуществлять реорганизацию в какой бы то ни было форме. По крайней мере, необходимо дополнить законодательство об исполнительном производстве правом судебного пристава налагать запрет на осуществление реорганизации должником до полного удовлетворения требований кредиторов первой и второй очереди.

Не редкость и такие ситуации: к моменту вынесения судебного решения, в основном о взыскании заработной платы, предприятие оказывается уже ликвидированным, либо находящимся на стадии банкротства. В последнем случае перспектива исполнения решения суда тоже небольшая, так как подобные требования обычно относятся не к первой очереди взыскания и могут быть исполнены только при наличии средств в порядке очередности, что маловероятно. Показательным в этом плане является около 400 обращений бывших работников автомобильного предприятия «ТагАвтоПром», поступивших в адрес Уполномоченного в 2012 году. В них указывалось о неправомерных действиях руководителей предприятий группы компаний «ТагАз», выраженных в незаконных реорганизациях, выводом неликвидных активов во вновь созданные предприятия, необоснованном сокращении численности персонала и

невыплате заработной платы и расчетных при увольнении, и неисполнении судебных решений о взыскании заработной платы.

Как следовало из обращений в сентябре 2012 года более 1000 работников ООО «ТагАвтоПром» были уволены по сокращению численности. При этом три последних месяца перед увольнением сотрудники предприятия по вине руководителей получали 2/3 заработной платы, что значительно снизило средний заработок при исчислении расчетных. При увольнении не была выплачена даже начисленная зарплата и выходное пособие, а также не выданы необходимые для службы занятости документы. В справках 2-НДФЛ сумма перечисленного налога отсутствует, поскольку ни налоги, ни пенсионные страховые взносы работодателем не перечислены, что лишает права на возможные налоговые вычеты.

По сообщению заявителей как такового сокращения численности не было, поскольку в службе занятости г. Таганрога выставлены вакансии по должностям, которые сокращены.

В декабре 2011 года премьер-министр РФ провел совещание по ситуации с долгами указанного предприятия. По итогам встречи были подписаны два документа: меморандум между «ТагАзом» и ОАО «ВТБ» о реструктуризации долгов компании перед банком и трехстороннее соглашение между предприятиями группы компаний «ТагАз», правительством области и Минпроторгом РФ. В соответствии с трехсторонним соглашением «ТагАз» обязуется не сокращать численность сотрудников, обеспечить регулярную выплату заработной платы, а также производить ее ежегодную индексацию не ниже уровня инфляции.

При этом исполнение трехстороннего соглашения является обязательным условием для проведения реструктуризации долгов «ТагАза» перед ВТБ.

Однако, владелец предприятия своими действиями нарушил условия соглашения, очередной раз переведя активы в другое предприятие, искусственно подвел к банкротству и фактически создал условия невозможности выплат долгов работникам и кредиторам. В то же время «ТагАз» продолжает работать, выпускает автомобили, набирает новых рабочих, а в отношении заявителей работодателем грубо нарушены требования ст.ст. 140, 142, 178, 180 Трудового Кодекса РФ.

Анализ действующей судебно-арбитражной практики показывает, что использование механизма реорганизации обусловлено только желанием участников уйти от гражданско-правовой ответственности в части перераспределения активов организации таким образом, что все или большая часть активов остается у одного юридического лица, а у другого (других) - только долги и ничего больше, являются основанием для признания реорганизации недействительной или незаконной, аннулирования регистрационной записи в ЕГРЮЛ регистрирующего органа о проведенной реорганизации.

Ситуация, сложившаяся на «ТагАзе», также может рассматриваться как злоупотребление правом на реорганизацию, когда участники юридического лица проводили реорганизацию исключительно с целью избежать ответственности по обязательствам и обезопасить корпоративные активы от возможного обращения взыскания на них по долгам со стороны кредиторов. Работники предприятия и другие кредиторы в данном случае лишены возможности получить заработную плату и иные выплаты.

Люди, возмущенные отсутствием работы, доходов и нарушением их конституционных прав, обратились за помощью к Уполномоченному.

Уполномоченный проинформировал о сложившейся ситуации Губернатора Ростовской области В.Ю. Голубева, а также направил письмо в прокуратуру области для организации проверки и рассмотрения возможности обращения в интересах заявителей в Арбитражный суд о признании незаконной реорганизации и вывода основных и оборотных средств «ТагАза» в другие предприятия и оказания содействия заявителям в получении выплат.

На сегодняшний день обращения граждан о нарушении их трудовых прав находится на контроле Уполномоченного.

Вопросы, связанные с выплатой работникам заработной платы регулируются в том числе и Федеральным законом от 26.10.2002 №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)». Однако право граждан на вознаграждение за труд при несостоятельности (банкротстве) организаций и предприятий в полной мере часто не соблюдается.

Сегодня признание должника несостоятельным (банкротом) фактически является самым простым и законным способом освобождения от долгов кредитора. Несовершенство законодательства о банкротстве приводит к тому, что самыми незащищенными остаются работники должника, которые не имеют возможности оказывать какое-либо влияние на процесс банкротства, что приводит к возникновению социальных конфликтов.

Решение проблемы выплаты заработной платы предприятием, находящимся в стадии банкротства невозможно без внесения изменений в действующее законодательство.

Так, согласно ст. 134 Федерального закона от 26.10.2002 №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» в первую очередь удовлетворяются требования по текущим платежам, связанным с выплатой вознаграждения арбитражному управляющему. И лишь во вторую очередь удовлетворяются требования об оплате труда работников.

Вместе с тем, как показывает практика, у арбитражных управляющих нет никакой заинтересованности в исходе их деятельности: ни моральной, ни материальной. Арбитражный управляющий получает денежное вознаграждение в независимости от результатов своего труда. Считаю целесообразным законодательно установить зависимость заработной платы

управляющего от его вклада в оздоровление предприятия. В том числе, внося изменения в очередность удовлетворения требований кредиторов.

Требуют законодательных изменений и положения ст. 95 указанного закона, устанавливающие запрет на удовлетворение требований кредиторов, в том числе на исполнение решений суда о взыскании заработной платы. Так, согласно действующему законодательству, с момента вынесения арбитражным судом определения о принятии заявления о признании должника банкротом исполнительное производство приостанавливается, в т.ч. аннулируется арест, наложенный на имущество судебными приставами. Арбитражный управляющий, выполняя функции руководителя предприятия-должника, на свое усмотрение реализует оставшееся имущество. Однако, зачастую, после продажи имущества предприятия-должника (иногда фактически за копейки) и погашения текущих расходов, денег на выплату заработной платы уже не остается. На мой взгляд, даже при введении процедуры банкротства, исполнительное производство приостанавливать нельзя. А то имущество, на которое наложен арест, использовать для погашения долгов по заработной плате.

Также часто граждане в своих письмах указывают на проблему неисполнения судебных решений физическими лицами. При вынесении решений суд не оценивает материальное положение ответчика, поскольку это не входит в его компетенцию. Однако, это приводит к тому, что решения о взыскании денежных средств выносятся зачастую в отношении заведомо неплатежеспособных должников. Достаточно распространена практика, когда лицо, являющееся ответчиком, в процессе судебного рассмотрения дела намеренно переписывает свое имущество на других лиц. Длительность и неоперативность судебных процессов, несвоевременное принятие мер по выявлению имущества, на которое может быть наложен арест, только способствуют этому. Поэтому, когда выносится решение суда, у должника, зачастую, уже нет ни имущества на которое может быть обращено взыскание, ни денежных средств.

Так, к Уполномоченному обратилась Ш. по вопросу взыскания задолженности с П. Заявительница указала, что в течение двух лет не может добиться возврата долга в размере 1 113 454 рубля. Более того, 15.01.2012 года получено постановление судебного пристава-исполнителя об окончании исполнительного производства и возвращении исполнительного документа взыскателю в связи с отсутствием у должника имущества. Однако, как утверждает заявительница, должник П. вводит в заблуждение судебных приставов, утверждая, что квартира в Ростове-на-Дону является ее единственным жильем и имуществом. К сожалению, оказать содействие заявительнице так и не удалось.

Кроме того, согласно действующему законодательству, невозможно обратиться взыскание на жилое помещение (его часть), если для гражданина-должника и членов его семьи, совместно проживающих в принадлежащем

помещении, оно является единственным пригодным для постоянного проживания помещением. Учитывая реалии сегодняшнего дня, единственное жилье может быть значительным по размерам (коттеджи и др.). Между тем, Гражданский процессуальный кодекс РФ не содержит ориентиров для определения уровня обеспеченности жильем как разумно достаточного, что зачастую приводит к несоразмерному нарушению прав кредиторов и не позволяет обратиться по исполнительным документам на такие жилые помещения, размеры которых могут значительно превышать средние показатели, а стоимость может быть достаточной для удовлетворения имущественных притязаний взыскателя без ущерба для должника и членов его семьи.

Изменение статьи 446 ГПК РФ в части, касающейся размеров жилого помещения, на которое может быть обращено взыскание по исполнительным документам, способствовало бы соблюдению баланса интересов взыскателя и гражданина-должника.

Помимо критериев, которые позволяли бы определить жилое помещение как явно превышающее по своим характеристикам указанный уровень (площадь помещения - общая и жилая, его конструктивные особенности, рыночная стоимость и т.д.), считаю необходимым предусмотреть порядок обращения взыскания на данное помещение, выявить является ли оно единственным пригодным для проживания собственника и членов его семьи, а также уточнить перечень лиц, подпадающих под понятие "совместно проживающие с гражданином-должником члены его семьи". При этом обращение взыскания на такое жилое помещение должно осуществляться на основании судебного решения.

## **Право граждан на благоприятную окружающую среду**

Право на благоприятную окружающую среду означает соответствие окружающей среды нуждам нормального развития человека. Статья 42 Конституции Российской Федерации устанавливает: "Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением". Законодательство Российской Федерации провозглашает экологическую безопасность одним из компонентов национальной безопасности. Кроме того, Россия взяла на себя международные обязательства, связанные с проведением политики, обеспечивающей экологическую безопасность. Люди стали больше задумываться о необходимости комплексного подхода к решению экологических задач, об их взаимосвязи с экономическими и социальными проблемами.

С экологическими правами связан комплекс основополагающих прав, обеспечивающих жизнедеятельность человека, его благополучие. К таковым, в первую очередь, относится право на жизнь и охрану здоровья. Экологические катастрофы, постоянное, превышающее все допустимые нормы загрязнения окружающей среды, наносят непоправимый вред человеку.

К правам, дополняющим право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, относится право на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими интересы человека. В группу прав, дополняющих право на возмещение ущерба, причиненного здоровью и имуществу экологическим правонарушением, входят: право на социальное обеспечение в случае болезни и инвалидности при экологически обусловленных заболеваниях, право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, и другие.

Главными достижениями в последние годы стали разработка и применение правовых норм, методологии оценки воздействия на окружающую среду, экологически обоснованных технологий и процессов экологически чистого производства. Возникающие в процессе производственно-хозяйственной деятельности противоречия между экономическими интересами их участников и экологическим состоянием природно-хозяйственных систем могут быть успешно разрешены или достаточно эффективно сглажены в случае активизации вмешательства государственных органов управления и общественности в процессе реструктуризации производственной сферы.

Обеспечение своевременного и в полном объеме финансирования природоохранных мероприятий является в настоящее время главной задачей на пути к достижению целей устойчивого развития.

Ростовская область - стабильно развивающийся регион страны. Однако обратной стороной развития промышленности и сельского хозяйства является усиление негативного воздействия на окружающую среду. Именно поэтому одним из приоритетных направлений развития Донского края стало обеспечение экологической безопасности.

Экологические проблемы области типичны для многих регионов России: высокий уровень загрязнения атмосферного воздуха, особенно в крупных городах, нерешенные проблемы утилизации отходов производства и потребления, загрязнение водных объектов неочищенными и недостаточно очищенными сточными водами, деградация почвенного покрова, участившиеся в последнее время случаи выжигания сухой растительности.

В числе определяющих качество жизни факторов - решение проблемы утилизации отходов.

Городские свалки давно представляют собой зоны экологического бедствия. Разрастаясь до невероятных размеров, они становятся скопищем отравляющих веществ. В основном мусор либо складывают, либо сжигают на полигонах, загрязняя при этом атмосферу.

Одной из главных проблем больших городов является организация уборки и содержания их территории. Куда девать отходы и как их цивилизованно утилизировать.

В Ростовской области отходами занято более двух тысяч гектаров. Только в областном центре ежегодно образуется более 700 тысяч тонн отходов, в том числе около 50 процентов твердых бытовых и 17 процентов промышленных (остальное - строительные, строительные грунты, медицинские, древесно-растительные, осадки очистных сооружений). Средний прирост объемов образования городских отходов на протяжении последних лет достаточно стабилен и составляет 4-5 процента в год. При этом увеличивается количество упаковочной тары, растет объем крупногабаритных отходов, что, в свою очередь, приводит к необходимости организации дополнительных мест их сбора. И, кроме того, усовершенствованию схемы транспортирования на объекты переработки и захоронения.

Решение проблем, в сфере обращения с отходами производства и потребления руководством области уже не один год относится к числу приоритетных. В частности комплекс мер по решению этих проблем был определен коллегией Администрации Ростовской области №58 от 27 июня 2011 года «О реализации муниципальными образованиями области полномочий по организации благоустройства территорий, сбора, вывоза и утилизации твердых бытовых и промышленных отходов». В соответствии с п.4 Решения указанной коллегии комитету по охране окружающей среды и природных ресурсов Ростовской области (далее -Ростоблкомприрода) и Административной инспекции поручено осуществлять мониторинг наличия

несанкционированных свалок на территории муниципальных образований области.

В соответствии с Федеральным законом от 24.06.1998 №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» с 1 января 2010 года запрещено размещение отходов на объектах, не внесенных в государственный реестр объектов размещения отходов. Требованиями для внесения в указанный реестр являются: наличие правоустанавливающих документов, обеспечение санитарных и экологических требований, наличие соответствующей лицензии у организации, эксплуатирующей объект размещения отходов. По данным департамента Росприроднадзора по ЮФО, ведущим государственный реестр объектов размещения отходов на территории области расположено только 22 объекта, которые отвечают указанным требованиям. Остальные объекты размещения отходов, исходя из требований федерального законодательства - нелегитимны.

С целью улучшения санитарного состояния населенных пунктов, выполнения требований природоохранного законодательства по поручению Правительства области контролирующими органами и органами местного самоуправления проводилась работа по ликвидации свалочных очагов и упорядочению работы действующих объектов размещения отходов. По выявленным фактам нарушения требований законодательства в сфере обращения с отходами Ростоблкомприродой и Административной инспекцией приняты меры административного воздействия.

Одновременно в ряде муниципальных образований проводилась работа по сокращению количества действующих объектов размещения отходов. В результате принятых мер ситуация начала меняться.

В результате проводимой работы в области действует: 584 объекта размещения отходов, в том числе: 17 полигонов твердых бытовых отходов (далее ТБО), 363 санкционированных свалок, 145 свалок законсервированы. В области продолжают действовать 204 несанкционированные свалки.

По инициативе Губернатора Ростовской области В.Ю. Голубева впервые за всю историю развития нашей области была принята долгосрочная программа по формированию системы управления отходами и вторичными ресурсами (пластик, бумага, стекло). Так, на территории области до 2020 года планируют построить восемь межмуниципальных экологических отходоперерабатывающих комплексов взамен существующих семисот тринадцати объектов размещения твердых бытовых отходов, которые сегодня занимают около 2 тысяч гектаров. Также планируется создать единую правовую базу в сфере обращения с твердыми бытовыми отходами и вторичными материальными ресурсами, внедрить систему экологического образования, воспитания и информирования населения по утилизации бытового мусора. В рамках программы будут приобретены контейнеры и мусороуборочная техника, будут обустроены площадки, организованы пункты по приему вторсырья по всей области. Программа будет

финансироваться из различных источников – как бюджетных, так и внебюджетных. Вся сумма средств, которые рассчитывают потратить на программу до 2020 года, составляет около 5,8 млрд. рублей, в том числе средств областного бюджета – 1,5 млрд. рублей.

Очень важным проблемным вопросом на территории области стоит обустройство и содержание скотомогильников.

На конец года в области насчитывалось 394 действующих скотомогильников, из них 280 являются бесхозными. Отсутствие собственников влечет невозможность обеспечения сохранности объекта, безопасности жизни и здоровья населения, охраны окружающей среды. Ранее, согласно «Ветеринарно-санитарных правил сбора, утилизации и уничтожения биологических отходов», если скотомогильник не принадлежал конкретной организации, он автоматически становился объектом муниципальной собственности. Однако в 2006 году в указанные Правила были внесены изменения. В настоящее время законодательство РФ не предусматривает обязанности органов местного самоуправления по обустройству и содержанию скотомогильников, закрепляя правомочие местной администрации исключительно лишь на проведение выбора и отвода земельного участка для строительства скотомогильника или отдельно стоящей биотермической ямы. Считаю, что назрела необходимость принятия областного закона в части наделения органов местного самоуправления полномочиями по регистрации права муниципальной собственности на бесхозные биотермические ямы и скотомогильники и обеспечения их дальнейшей эксплуатации, а также законодательной инициативы на внесение соответствующих изменений в федеральное законодательство.

Загрязнение рек - одна из самых острых экологических проблем, которые сегодня стоят в регионе. Сточные воды в донские акватории сбрасывают около 200 предприятий, и лишь каждое десятое очищает их по нормативам. Крупные реки являются основным источником питьевой воды. Вода подвергается хлорированию, поэтому в ней нет бактерий и паразитов. Однако бактерии и паразитарные микроорганизмы составляют только маленькую частичку из всех опасностей, скрытых в водопроводной воде. К сожалению, из-за уровня загрязнения, такую воду не только нельзя пить, но и зачастую просто употреблять в бытовых нуждах.

Качество воды в реках области в основном соответствует третьему классу загрязнения. Хуже ситуация в протоках Цимлянского водохранилища: состав воды оценивается от четвертого класса «грязная» до пятого «экстремально грязная». В таких водоемах слишком высокий уровень минералов, марганца, сульфатов магния и меди.

В минувшем году донскими эпидемиологами было проверено качество воды в водоемах области. В донской столице высокий уровень загрязнения на Гребном канале, у левого берега Ростовского моря, на городском пляже и

в Темернике. Вода в бывшем карьере «Голубое озеро» в селе Самарское и в реке Кагальник тоже не соответствует гигиеническим нормам. Кроме того, в списки водоемов с небезопасной водой попали реки и пруды Звереве, Волгодонска, Шахт, Неклиновского, Багаевского, Миллеровского, Тарасовского, Семикаракорского, Егорлыкского и Матвеево-Курганского районов.

На качество поверхностных вод влияют сбросы недостаточно очищенных и неочищенных сточных вод жилищно-коммунального хозяйства и промышленных предприятий, дождевые воды, отводимые с территорий населенных пунктов и предприятий, сбросные и дренажные воды оросительных систем. Канализационные очистные сооружения для очистки хозяйственно – бытовых и производственных сточных вод в основном находятся в неудовлетворительном техническом состоянии, морально устарели. Существующие канализационные сети находятся в аварийном состоянии, что также приводит к аварийным и сверхнормативным сбросам.

Ещё одной из основных причин, способствующих загрязнению рек и водоемов, является массовая застройка водоохранных зон водных объектов и, прежде всего, их защитных полос. Свою «лепту» в ухудшение экологического состояния водоемов вносят многочисленные базы отдыха, кемпинги, туркомплексы, расположенные в прибрежных зонах.

Так, к Уполномоченному обратилась гр.Л. с жалобой на действия соседа, который, по ее мнению, незаконно произвел захват и застройку прибрежной зоны реки Дон. На этом участке он разместил базу отдыха, включающую в себя бани и туалеты. А трубу для слива нечистот проложил непосредственно в реку. В отношении гражданина составлены административные протоколы. Кроме того, на сегодняшний день обращение Л. находится также на рассмотрении специалистов Роспотребнадзора и на контроле Уполномоченного.

Часто реализация экономических прав граждан идет в разрез с их правами на благоприятную окружающую среду. Так, концепция «точечной» застройки преподносится как наиболее рациональное решение квартирного вопроса для граждан. Однако в реальности ее проведение оказывает негативное воздействие на условия проживания граждан как в период строительства, так и в последующем (ликвидация привычных мест отдыха людей, детских площадок, парков, скверов, уничтожение зеленых насаждений, увеличение потока транспортных средств и как следствие - повышение загазованности воздуха). И если с временными трудностями (стройматериалы во дворе и на спортплощадке, грузовые машины перед домом, башенный кран перед окном) жильцы еще готовы мириться и относиться к ним с пониманием, то стройплощадку на месте вырубленного сквера рассматривают как прямое нарушение их прав и нормальных условий жизни. В адрес Уполномоченного поступило письмо жителей крупного «спального» микрорайона. При соответствующем разрешении

администрации района, жильцы многоквартирных домов самостоятельно облагородили выделенную территорию: заасфальтировали автостоянку, облагородили площадку для сбора мусора, провели работы по озеленению территории. Однако в скором времени, на данном участке началось строительство торгового центра, в том числе с причинением вреда многолетним зеленым насаждениям. К сожалению, такие ситуации не единичны. И происходят за частую из-за недостаточного контроля компетентных органов, принимающих решение о разрешении строительства без учета всех факторов, в том числе и экологических.

Важной составной частью природных богатств Донского края являются защитные лесные полосы. Надо отметить, что Ростовская область стала своеобразной стартовой площадкой в становлении и развитии отечественного защитного лесоразведения. Первые посадки по левобережью Дона были проведены на задонских степях еще в 1840 году, а уже в начале 20-го века были начаты работы по облесению придонских песков. Первые посадки сосны на песках были произведены в 1905 году казаками вручную под руководством школьного учителя по фамилии Антипов, недалеко от станицы Вешенской. В настоящее время этим соснам более 100 лет.

Сегодня лесополосы можно встретить практически на всей территории области. Даже южные степные районы области (Азовский, Зерноградский, Сальский, Целинский) имеют широкую сеть полезащитных лесных полос. Кроме того, по территории Ростовской области проходят три государственных лесных полосы. Их закладка была закончена в 1958 году. Прделанная российскими лесоводами в середине прошлого века работа остановила движение песков, существенно повлияла на изменение климатических условий на территории области, создала условия для их развития.

Однако на сегодняшний день состояние государственных защитных лесных полос в большинстве своем нельзя назвать удовлетворительным. В насаждениях не проводились рубки ухода, не вырубались сопутствующие породы. В результате около 90 процентов лесных насаждений загущены, с большим количеством сухостойных деревьев, что является одной из причин лесных пожаров. В особенно запущенном состоянии находятся лесополосы на территории Аксайского района, вдоль федеральной трассы М-4, которая является, в том числе и «лицом» области. К сожалению, у гостей и жителей региона создается впечатление, что они едут по заброшенной территории.

За последние 20 лет, согласно оценкам экспертов, площадь защитных лесных насаждений в основном на землях сельскохозяйственного назначения сократилась на 20 тысяч гектаров. К тому же, возраст лесных насаждений на землях сельскохозяйственного назначения составляет 40-50 лет, они подошли к пределу своего производственного ресурса, и через 10-15 лет произойдет массовая естественная их гибель. Поэтому уже сейчас

особенно остро стоит вопрос проведения уходных работ в этих насаждениях.

Другая проблема заключается в том, что большая часть защитных насаждений, находясь в неразграниченной государственной собственности, практически являются «бесхозными». И таких лесополос более 100 тысяч гектаров.

Однако вышеуказанная ситуация не остается без внимания руководства области и лично Губернатора. На сегодняшний день на Дону активно идет возрождение традиции древонасаждения. В 2012 году были высажены порядка 300 тысяч деревьев.

Экологические права граждан также одно из приоритетных направлений деятельности донских парламентариев. Депутаты Законодательного Собрания Ростовской области не первый год принимают законы, направленные на охрану природы и улучшение экологической ситуации в области. На сегодняшний день в регионе действуют Областные законы «О недропользовании на территории Ростовской области», «Об охране окружающей среды в Ростовской области», «Об особо охраняемых природных территориях Ростовской области», «Об экологической экспертизе в Ростовской области», «О полномочиях органов государственной власти Ростовской области в сфере водных отношений», «Об охране зеленых насаждений в населенных пунктах Ростовской области».

Благодаря принятым областным законам на Дону уменьшился сброс загрязненных сточных вод в водные объекты; улучшается качество питьевой воды; остается стабильной радиационная обстановка на территории Ростовской области. И, тем не менее, работы в этом направлении ещё много.

Для комплексного решения приоритетных задач в сфере охраны окружающей среды, обеспечения рационального природопользования и экологической безопасности на территории Ростовской области разработана и реализуется Областная долгосрочная целевая программа «Охрана окружающей среды и рациональное природопользование в Ростовской области на 2011-2015 годы».

Многочисленные экологические проблемы диктуют необходимость активизации работы по формированию экологического сознания населения и культуры природопользования. На первое место должен выдвигаться не абсолютизированный критерий «минимум затрат», а критерий «минимум ущерба» человеку и окружающей среде.

## Заключение

Права человека должны являться неоспоримой ценностью для всех органов власти.

В Ростовской области сформирована необходимая правовая, политическая и экономическая основа для реализации прав и свобод граждан. Это свидетельствует о том, что процесс позитивных перемен в обеспечении соблюдения прав человека в регионе приобрел поступательный и необратимый характер.

Вместе с тем, анализируя весь объем полученной в 2012 году информации о соблюдении прав граждан, следует отметить, что вопросы реализации прав человека продолжают оставаться одними из самых острых. Число обращений граждан к Уполномоченному по сравнению с прошлым годом выросло на 8%, при этом положительно разрешенных - более 23%.

Практика работы Уполномоченного в 2012 году показала, что проблемы, затронувшие большие группы граждан, резонансные случаи были вызваны главным образом несовершенством федерального законодательства.

В отдельных случаях реализация прав граждан, которая должна обеспечиваться при обращении в соответствующий орган или к должностному лицу исполнительной власти, не находит понимания и становится возможной лишь в судебном порядке, что влечет не только дополнительные материальные затраты, но и потерю времени, и лишние переживания.

Это во многом объясняется непрофессионализмом, некомпетентностью, пренебрежением к правам человека отдельных чиновников и снижением доверия к ним населения; правовым нигилизмом граждан; недостаточным государственным и общественным контролем за соблюдением прав человека органами государственной власти и должностными лицами.

В 2012 году по-прежнему наиболее актуальными были нарушения социально-экономических прав граждан: на труд, на социальное обеспечение, на жилище и другие.

Создание условий, позволяющих реализовать свое право на жилище, согласно Конституции, является обязанностью государства. При этом предусмотрено, что малоимущим и иным, указанным в законе категориям граждан, нуждающимся в улучшении жилищных условий, жилье предоставляется бесплатно или за доступную плату. Несмотря на это, проблема доступности жилья стабильно остается острой.

К сожалению, необдуманная приватизация большинства общежитий привела практически к полной ликвидации института социального жилья, который был неплохо развит в СССР.

Жилищный кодекс оговаривает возможность предоставления гражданам специализированного жилья, которое выделяется на определенный период времени и на определенных условиях. При этом нормы предоставления могут быть меньше установленных норм жилой площади. Кроме того, на мой взгляд, практически в любом муниципальном образовании, имеются здания, которые при некоторых финансовых вложениях могли быть использованы в качестве социального жилья.

Важно отметить, что наличие такого жилищного фонда позволило бы гражданам решить ряд насущных проблем: получить регистрацию по месту жительства, устроиться на работу, оформить социальные льготы и, наконец, встать на очередь в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Также, одним из действенных способов решения жилищных проблем граждан должно стать предоставление арендного жилья. Некоммерческая аренда является более эффективной заменой механизму обеспечения граждан жильем в режиме социального найма.

Одним из актуальных вопросов, по-прежнему остается проблема получения жилья ликвидаторами последствий аварии на Чернобыльской АЭС.

На сегодняшний день, данная категория граждан может претендовать на жилье только за счет получения государственного жилищного сертификата в рамках федеральной целевой программы «Жилище» на 2011-2015 годы. Однако реализовать право на достойное жилье не всегда представляется возможным ввиду существенной разницы между выделяемой субсидией и рыночной стоимостью жилья. Социальная выплата предоставляется в размере, эквивалентном расчетной стоимости жилого помещения исходя из норматива общей площади жилого помещения, установленного для семей разной численности. Однако на практике получается, что чем больше площадь квартиры на которую вправе претендовать чернобылец, тем выше разница суммы в сертификате и реальными ценами на рынке жилья.

В настоящее время практически все очередники-ликвидаторы последствий катастрофы на ЧАЭС, получившие жилищные сертификаты на покупку квартир в г. Ростове-на-Дону, не могут приобрести полноценное жилье.

В Министерстве регионального развития Российской Федерации в начале 2012 года начали работать над новой методикой определения рыночной стоимости жилья, по которой стоимость квадрата жилой площади планируется вычислять исходя из цены на стройматериалы, что позволит увеличить среднюю стоимость расчетного метра жилой площади. Сегодня применяется индексный метод оценки стоимости. Новую методику планировалось начать использовать уже со второго квартала 2012 года. Однако этого не произошло, и во втором полугодии 2012 года вновь применялась старая методика.

На мой взгляд, необходимо внести изменения в методику расчета и приблизить стоимость квадратного метра жилья к рыночным реалиям, что позволит не только чернобыльцам, но и иным льготным категориям граждан, в полной мере реализовать свое право на получение достойного жилья.

Также необходимо выделить проблему, актуальность которой в дальнейшем будет только возрастать, - проблема помощи семьям с низкими доходами при оплате расходов на проведение капитального ремонта. При капитальном ремонте домов с участием Фонда содействия реформированию ЖКХ собственники жилья должны внести свой вклад в размере не менее 5% от общей сметы расходов. Стоимость работ по капитальному ремонту сегодня такова, что даже вполне благополучные граждане - собственники не могут одновременно собрать необходимую сумму. При неисполнении собственниками помещений в многоквартирном доме условия софинансирования предоставление субсидий на капитальный ремонт не производится. Подобные случаи имеют место, а ведь есть ситуации, в которых речь идет уже не о праве на жилище, а фактически о праве на жизнь – настолько опасные могут быть условия проживания. В домах, нуждающихся в ремонте, чаще всего живут те, кто еле сводит концы с концами. И чем беднее люди, тем хуже дом и тем больше сумма, которую они обязаны заплатить. Для решения этого вопроса в некоторых субъектах приняты нормативные акты, согласно которым собственникам, не имеющим возможности внести сумму в полном объеме на капитальный ремонт одновременно, предоставляется рассрочка. Иногда такая рассрочка представляется на договорной основе между управляющей компанией (ТСЖ) и собственником жилья. В связи с чем, считаю возможным внедрение такой практики и в Ростовской области.

Право на труд – одно из важнейших прав человека, которое признано ст. 23 Всеобщей декларации прав человека, ст. 6 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, ст. 1 Европейской социальной хартии, закреплено в ст. 37 Конституции Российской Федерации. Основные нормы трудового права в нашей стране регулируются Трудовым кодексом Российской Федерации.

В последние несколько лет проблема соблюдения трудовых прав граждан еще более возросла в связи с негативными последствиями финансово-экономического кризиса. В 2012 году количество обращений граждан, связанных с нарушением их трудовых прав, по сравнению с прошлым годом увеличилось в три раза и составило 16% от общего числа обращений.

В условиях острого недостатка оборотных средств, руководители хозяйствующих субъектов, зачастую, решают возникшие проблемы за счет ущемления трудовых прав работников. Примерами того являются и «серые» зарплаты, и задержки выплаты заработной платы, и необоснованное сокращение численности (штата) работников без предоставления

установленных Трудовым кодексом РФ гарантий и компенсаций. Работники же (или бывшие работники) не всегда знают о том, как защитить нарушенные права, а если и обращаются в суд, то в индивидуальном порядке.

Одним из наиболее социально значимых конституционных прав граждан является право на оплату труда, которое неразрывно связано с возможностью обеспечить гражданину достойный, социально-приемлемый уровень жизни. В течение года ситуация с выплатой заработной платы была нестабильной. По данным Ростовстата, к концу декабря 2012 года сумма задолженности по выплате заработной платы в области составила 127,1 млн. рублей. Т.е. проблема невыплаты заработной платы остается достаточно острой.

В минувшем году в аппарат поступило несколько сотен обращений от бывших работников ООО «ТагАвтоПром», ОАО «Донская водная компания», ООО «Ростовский автобусный завод» и других. В них указывалось о неправомерных действиях руководителей предприятия, выразившихся в незаконных реорганизациях, выводом неликвидных активов во вновь созданные предприятия, необоснованном сокращении численности персонала и невыплате заработной платы и расчетных при увольнении, и неисполнении судебных решений о взыскании заработной платы.

Решение проблемы выплаты заработной платы предприятием, находящимся в стадии банкротства невозможно без внесения изменений в действующее законодательство.

Так, согласно ст. 134 Федерального закона от 26.10.2002 №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» в первую очередь удовлетворяются требования по текущим платежам, связанным с выплатой вознаграждения арбитражному управляющему. И лишь во вторую очередь удовлетворяются требования об оплате труда работников.

Вместе с тем, как показывает практика, у арбитражных управляющих нет никакой заинтересованности в решении проблем предприятия: ни моральной, ни материальной. Арбитражный управляющий получает денежное вознаграждение в независимости от результатов своего труда. Целесообразным было бы законодательно установить зависимость заработной платы управляющего от его вклада в оздоровление предприятия. В том числе, внося изменения в очередность удовлетворения требований кредиторов.

Требуют законодательных изменений и положения ст. 95 указанного закона, устанавливающие запрет на удовлетворение требований кредиторов, в том числе на исполнение решений суда о взыскании заработной платы. Так, согласно действующему законодательству, с момента вынесения арбитражным судом определения о принятии заявления о признании должника банкротом исполнительное производство приостанавливается, в т.ч. аннулируется арест, наложенный на имущество судебными приставами. Арбитражный управляющий, выполняя функции руководителя предприятия-

должника, на свое усмотрение реализует оставшееся имущество. Однако, зачастую, после продажи имущества предприятия-должника (иногда фактически за копейки) и погашения текущих расходов, денег на выплату заработной платы уже не остается. На мой взгляд, даже при введении процедуры банкротства, исполнительное производство приостанавливать нельзя. А то имущество, на которое наложен арест, использовать для погашения долгов по заработной плате. Также, актуален и другой вопрос: недобросовестная реорганизация юридического лица, против которого возбуждено исполнительное производство.

Также часто граждане в своих письмах указывают на проблему неисполнения судебных решений физическими лицами. При вынесении решений суд не оценивает материальное положение ответчика, поскольку это не входит в его компетенцию. Однако, это приводит к тому, что решения о взыскании денежных средств выносятся зачастую в отношении заведомо неплатежеспособных должников. Достаточно распространена практика, когда лицо, являющееся ответчиком, в процессе судебного рассмотрения дела намеренно отчуждает свое имущество другим лицам. Длительность и неоперативность судебных процессов, несвоевременное принятие мер по выявлению имущества, на которое может быть наложен арест, только способствуют этому. Поэтому, когда выносится решение суда, у должника, зачастую, уже нет ни имущества на которое может быть обращено взыскание, ни денежных средств. Кроме того, согласно действующему законодательству, невозможно обратить взыскание на жилое помещение (его часть), если для гражданина-должника и членов его семьи, совместно проживающих в принадлежащем помещении, оно является единственным пригодным для постоянного проживания помещением. Учитывая реалии сегодняшнего дня, единственное жилье может быть значительным по размерам (коттеджи и др.). Между тем, Гражданский процессуальный кодекс РФ не содержит ориентиров для определения уровня обеспеченности жильем как разумно достаточного, что зачастую приводит к несоразмерному нарушению прав кредиторов и не позволяет обратить взыскание по исполнительным документам на такие жилые помещения, размеры которых могут значительно превышать средние показатели, а стоимость может быть достаточной для удовлетворения имущественных притязаний взыскателя без ущерба для должника и членов его семьи.

Дополнение статьи 446 ГПК РФ пунктом, предусматривающим минимальный размер жилого помещения, на которое не может быть обращено взыскание по исполнительным документам, способствовало бы соблюдению баланса интересов взыскателя и гражданина-должника.

Помимо критериев, которые позволяли бы определить жилое помещение как явно превышающее по своим характеристикам указанный уровень (площадь помещения - общая и жилая, его конструктивные особенности, рыночная стоимость и т.д.), возможно предусмотреть порядок

обращения взыскания на данное помещение, выявить является ли оно единственно пригодным для проживания собственника и членов его семьи, а также уточнить перечень лиц, подпадающих под понятие "совместно проживающие с гражданином-должником члены его семьи". При этом обращение взыскания на такое жилое помещение должно осуществляться на основании судебного решения.

Повышение доступности качественной и бесплатной медицинской помощи для населения является одной из основных задач в сфере здравоохранения.

Вместе с тем, в 2012 году по-прежнему остаются актуальными вопросы, связанные с оказанием помощи людям, страдающим хронической почечной недостаточностью. Из обращений граждан следует, что в медицинских учреждениях области существенно не хватает отделений, осуществляющих процедуры гемодиализа. Также поднимается вопрос о транспортировке больных в медицинские учреждения для прохождения процедуры гемодиализа. Преодолеть большое расстояние 3-4 раза в неделю к отделениям гемодиализа самостоятельно им крайне затруднительно, особенно инвалидам-опорникам, а также учитывая, что в большинстве случаев, больные почечной недостаточностью страдают сопутствующими тяжелыми заболеваниями. В тоже время, в некоторых регионах Российской Федерации (Свердловская область, Москва и др.) как на уровне субъектов, так и на уровне органов местного самоуправления приняты нормативные акты, регулирующие порядок транспортировки больных в отделения гемодиализа. Обеспеченность диализной помощью в Ростовской области пока ниже среднероссийских показателей. Согласно данным министерства здравоохранения, на 2012 год было запланировано открытие трех новых отделений гемодиализа в г. Таганроге, г. Волгодонске и г. Шахты. Однако эти планы были реализованы частично: новое отделение открылось только в Волгодонске.

Так, в аппарат поступили письма П. и Л. по вопросу организации транспортировки на гемодиализ в больницу и обратно. В интересах заявительниц Уполномоченный обратился в администрацию Ленинского и Октябрьского районов г. Ростова-на-Дону, которые направили соответствующие запросы в Управление здравоохранения г. Ростова-на-Дону. Как следовало из полученных ответов, транспортировка больных не является обязанностью ни муниципального образования, ни службы скорой помощи. А указанный вопрос может быть решен только после принятия соответствующего нормативно-правового акта и при наличии средств на эти цели в муниципальном бюджете. Не найдя поддержки у местных чиновников, заявительницы были вынуждены обратиться к Президенту РФ. По указанию Президента женщин принял на личном приеме Губернатор Ростовской области В.Ю. Голубев, который поручил мэру г. Ростова-на-Дону обеспечить транспортировку П. и Л. на программный гемодиализ в

клинико-диагностический центр «Здоровье». За больными закреплена бригада скорой помощи, составлен график транспортировки. Через полгода «мытарств» вопрос разрешился положительно, но для этого надо было вмешаться Президенту и Губернатору. Считаю, что назрела необходимость принятия нормативно-правового акта, регулирующего вопросы транспортировки больных хронической почечной недостаточностью (особенно опорников) на процедуры гемодиализа.

Качество оказания медицинской помощи напрямую зависит от кадрового состава. Проводимая в течение последних пяти лет за счет средств областного бюджета подготовка врачебных кадров способствовала увеличению показателя укомплектованности врачами до 70,5 процента. Однако количество врачей на душу населения в Ростовской области по-прежнему меньше, чем в среднем по Российской Федерации. Отсюда — нескончаемые и многочасовые, а зачастую и растянутые на несколько месяцев, очереди в поликлиниках, особенно к «узким» специалистам, которые выстоять больному человеку бывает просто не под силу.

Считаю необходимым активизировать деятельность регионального министерства здравоохранения в решении вопроса укомплектованности врачебными кадрами.

Право на благоприятную окружающую среду означает соответствие окружающей среды нуждам нормального развития человека. Статья 42 Конституции Российской Федерации устанавливает: "Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением" С экологическими правами связан комплекс основополагающих прав, обеспечивающих жизнедеятельность человека, его благополучие. К таковым, в первую очередь, относится право на жизнь и охрану здоровья.

Очень важным проблемным вопросом на территории области стоит обустройство и содержание скотомогильников.

На конец года в области насчитывалось 394 действующих скотомогильников, из них 280 являются бесхозными. Отсутствие собственников влечет невозможность обеспечения сохранности объекта, безопасности жизни и здоровья населения, охраны окружающей среды. Ранее, согласно «Ветеринарно-санитарных правил сбора, утилизации и уничтожения биологических отходов», если скотомогильник не принадлежал конкретной организации, он автоматически становился объектом муниципальной собственности. Однако в 2006 году в указанные Правила были внесены изменения. В настоящее время законодательство РФ не предусматривает обязанности органов местного самоуправления по обустройству и содержанию скотомогильников, закрепляя правомочие местной администрации исключительно лишь на проведение выбора и отвода земельного участка для строительства скотомогильника или

отдельно стоящей биотермической ямы. Считаю, что назрела необходимость принятия областного закона в части наделения органов местного самоуправления полномочиями по регистрации права муниципальной собственности на бесхозные биотермические ямы и скотомогильники и обеспечения их дальнейшей эксплуатации, а также законодательной инициативы на внесение соответствующих изменений в федеральное законодательство.

В целях защиты прав и интересов граждан Ростовской области Уполномоченный полагает необходимым:

**Законодательному Собранию Ростовской области** в пределах компетенции субъекта рассмотреть возможность принятия нормативно-правового акта, позволяющего предоставить рассрочку платежа при проведении капитального ремонта дома собственникам жилья, которые не могут внести необходимую сумму денег одновременно и в полном объеме.

**Органам исполнительной власти Ростовской области** и органам местного самоуправления рассмотреть вопрос и принять необходимые меры для увеличения количества жилых помещений специализированного жилищного фонда, а также формирования рынка арендного жилья.

**Ростовской-на-Дону городской Думе совместно с администрацией г. Ростова-на-Дону** принять нормативно-правовой акт, регулирующий вопросы транспортировки больных хронической почечной недостаточностью для прохождения процедуры гемодиализа.