

1
УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ

ДОКЛАД
О ПОЛОЖЕНИИ
С ПРАВАМИ ЧЕЛОВЕКА
В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ
В 2005 ГОДУ

АСТРАХАНЬ
2006

ВВЕДЕНИЕ

Доклад о положении с правами человека подготовлен в соответствии со статьей 27 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области» (далее по тексту – Уполномоченный).

В качестве обобщенной итоговой информации о деятельности Уполномоченного в 2005 году, доклад является формой реагирования на выявленные нарушения прав и свобод человека и гражданина в Астраханской области.

Доклад содержит анализ проблем и тенденций в данной сфере, а также соответствующие оценки, выводы и рекомендации, в нем указаны государственные и иные органы, организации и должностные лица, допустившие нарушения прав и свобод или не предпринявшие своевременных мер по их обеспечению, защите и восстановлению.

В основу доклада положены материалы проверок жалоб и иных обращений (проведенных как непосредственно Уполномоченным и сотрудниками его аппарата, так и иными государственными органами по запросам Уполномоченного), а также данные, полученные в ходе приемов граждан, посещения различных учреждений (социального, образовательного и иного профиля), колоний, следственных изоляторов и иных мест принудительного содержания под стражей. При подготовке доклада использовались сообщения средств массовой информации и сведения, предоставленные государственными органами, органами местного самоуправления, общественными организациями.

В 2005 году ситуация с правами человека на территории Астраханской области оставалась сложной.

Во многом, это предопределялось процессами, происходившими в целом по стране, и которые, по сути, являлись ни чем иным, как самым глобальным за последние годы изменением принципов социальной роли государства. «Монетизация льгот», принятие нового Жилищного кодекса, в котором значительно

ограничивается число категорий лиц, имеющих право на предоставление жилья из государственного и муниципального фонда, предстоящая реформа управления многоквартирными домами и системы коммунального обслуживания, – все это весьма болезненно было воспринято значительными слоями населения.

Характер и содержание обращений, адресуемых Уполномоченному свидетельствует, что основной проблемой, по-прежнему, остается ущемления социально-экономических прав, а также нарушения основополагающих конституционных прав – на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, гуманное обращение.

Главная цель доклада – информирование общественности. Вместе с тем, доклад призван привлечь внимание органов законодательной и исполнительной власти всех уровней, судов, правоохранительных структур, общественности к состоянию обеспечения прав и свобод человека и гражданина в регионе. Не вторгаясь в порядок организации и компетенцию указанных органов, Уполномоченный, безусловно, вправе давать собственную оценку их решениям и действиям, которые они принимают при взаимоотношении с людьми.

Доклад направляется Государственной Думе Астраханской области, Губернатору Астраханской области, полномочному представителю Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе, Государственной Думе и Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, в Астраханский областной суд, Арбитражный суд Астраханской области и прокуратуру Астраханской области.

I. СИТУАЦИЯ С СОБЛЮДЕНИЕМ ГРАЖДАНСКИХ (ЛИЧНЫХ) ПРАВ И СВОБОД В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ

В 2005 году количество обращений, касающихся нарушений гражданских (личных) прав составляло 35,9 процентов от общего числа поступивших письменных индивидуальных и коллективных обращений (843).

Из них 40,8 процентов составили жалобы на нарушение права на судебную защиту, 25,8 процентов – в связи с нарушением права на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, 14,2 процентов – в связи пытками, жестоким и унижающим достоинство обращением, 10 процентов – так или иначе связаны с нарушением права на гражданство, 8,3 процента – в связи с нарушением права на свободу передвижения и выбор места жительства (иные нарушения – менее 1 процента).

* * *

Факты, с которыми сталкивался Уполномоченный при рассмотрении жалоб, а также информация, полученная от официальных структур, свидетельствует о крайнем неблагополучии с обеспечением основополагающих прав, провозглашенных статьями 20, 21, 22 Конституции Российской Федерации.

Право на жизнь образует первооснову всех других прав и свобод человека и гражданина. По-сути, все остальные права, так или иначе, объединяются вокруг этого стержневого права. Наиболее наглядный индикатор обеспечения государством права на жизнь – соотношение рождаемости и смертности, а также показатели, связанные со смертностью населения и её причинами.

Цифры официальной статистики вызывают обеспокоенность состоянием демографической ситуации в регионе. За одиннадцать месяцев 2005 года численность населения Астраханской области снизилась на 3,6 тыс. человек и на 1 декабря составила 994,6 тыс. человек. Естественная убыль за январь – ноябрь 2005 г. возросла на 28,5 процентов по сравнению с аналогичным периодом 2004 года.

Уровень смертности увеличился и составил 15,6 на 1000 человек. Между тем, в январе–ноябре 2005 г. уровень рождаемости в регионе снизился и составил 12,2 (в 2004 г. – 12,4). В итоге: число умерших в 1,3 раза превысило число родившихся. К сожалению, по-прежнему высоким остается уровень детской смертности – в 2005 году умерло 139 детей в возрасте до 1 года.

Основными причинами смерти населения остаются заболевания органов кровообращения (52%) и новообразования (13,1%). Увеличилась смертность от болезней органов кровообращения – на 5,9 процентов, пищеварения – на 13,5 процентов, органов дыхания – на 12,8 процентов, инфекционных и паразитарных болезней – на 11,1 процентов.

Причины смертности отражают степень влияния негативных факторов социального характера (низкий уровень доходов, безработица, недостаточное питание, антисанитарные и аварийные условия проживания, стрессы, алкоголизм и наркомания, плохое качество оказываемых медицинских услуг и т.д.) и явно неудовлетворительной экологической обстановки, сложившейся в Астраханской области.

В этой связи следует напомнить, что согласно статье 25 Всеобщей декларации прав человека право на жизнь неразрывно связывается с понятием «достойная жизнь». Последнее означает, что «каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и социальное обслуживание, которые необходимы для поддержания здоровья и благосостояния».

Значительной остается доля так называемых «неестественных причин смерти» (убийства, самоубийства, травмы, отравления, гибель в ДТП и т.д.) – 13,7 процентов от общего числа умерших в 2005 году.

Согласно сведениям, предоставленным Управлением внутренних дел (УВД) Астраханской области, стабильно высоким остается количество убийств и тяжких телесных повреждений, повлекших смерть людей (328 – в 2005 г. против 310 – в 2004 г.).

На 1 января 2006 года согласно базе данных областного УВД 800 астраханцев считаются пропавшими без вести (многие числятся таковыми уже в течение нескольких лет, и, таким образом, велика вероятность того, что они стали жертвами преступлений), по поводу исчезновения людей в органы милиции поступило в 2005 году – 1511 заявлений.

Граждане гибнут не только от рук преступников. Высок уровень смертности из-за неудовлетворительной организации труда на предприятиях ряда отраслей экономики региона (рыболовство, сельское хозяйство, строительство и транспорт) – по данным Государственной инспекции труда в Астраханской области в 2005 году произошло 38 случаев гибели людей на производстве.

Тревожит «повседневная обыденность» нарушений фундаментального права на жизнь. Содержание данного права – в обеспечении государством гарантий, исключающих какие-либо реальные предпосылки угроз для жизнедеятельности и безопасности людей. Между тем, государственные органы не всегда предпринимают достаточные оперативные и действенные шаги в этом направлении.

Примером этого может служить ситуация вокруг ряда населенных пунктов (с. Разночиновка, с. Н. Лебяжье и др.) Наримановского района по поводу создания безопасной переправы через реку Сухой Бузан. Жители сообщаются с основной территорией с помощью парома, который работает лишь в светлое время суток и перетягивается вручную. Естественно, что в другое время проезд специального транспорта (машин скорой медицинской, пожарной помощи либо милиции) невозможен, что создает угрозу жизни и безопасности людей в экстренных случаях. В период же половодья люди фактически оказываются отрезанными от внешнего мира, так как насыпь затапливается паводковыми водами. Заявители сообщили Уполномоченному, что весной 2005 года переполненный людьми автобус переезжал через уже залитую дамбу и только случай помог избежать трагедии. Между тем в этом районе через реку Волга проходит магистральный газопровод, и в случае возникновения аварийной ситуации к нему будет невозможна доставка тяжелой ремонтной техники, что также

создает потенциальную опасность для жизни людей и экологии (Дело № 02-0659/05).

* * *

Судя по жалобам, основным источником нарушений права на личное достоинство, по-прежнему, являются неправомерные действия отдельных представителей правоохранительных органов.

В качестве примера действий, явно оскорбляющих достоинство граждан, приведем свидетельство гр-на М., водителя маршрутного такси. В своем обращении к Уполномоченному он сообщил, что оказался в ситуации, когда впереди идущий автомобиль явно нарушил правила дорожного движения. Из остановившейся машины вышел сотрудник милиции, и, потрясая служебным удостоверением стал, как сообщает заявитель, «применяя нецензурную брань, отчитывать меня за то, что я якобы ему указываю когда и куда ехать, и что он сам “так укажет, что мало не покажется”». Не выбирая слов и выражений, он стал рассказывать, что мне грозит. Мои объяснения не помогали». Когда пассажиры стали проявлять справедливое возмущение, милицейский чин приказал людям, ни больше ни меньше... – покинуть салон такси (Дело № 02-0576/05).

К Уполномоченному в 2005 году практически еженедельно поступали обращения о применении сотрудниками милиции недозволенных методов в отношении задержанных с целью вынудить их дать признательные показания о преступлениях. Во многих жалобах Уполномоченному от обвиняемых и осужденных постоянно звучит утверждение о том, что основными причинами привлечения их к уголовной ответственности явились самооговоры под воздействием морального и физического воздействия.

Так, гражданин А. в своей жалобе сообщил, что следователь Управления по борьбе с организованной преступностью (УБОП) УВД Астраханской области несколько раз вызывал его супругу – бухгалтера одной из коммерческих структур – для беседы и предлагал передать ему какой-либо компрометирующий материал, касающийся финансовой деятельности фирмы и её руководителя. Никаких официальных повесток, при этом, не направлялось, и гр-н А. вполне обоснованно расценивает эти «беседы» как нарушение

уголовно-процессуального законодательства. 26 июня 2005 г. сотрудники милиции прибыли на работу к супруге заявителя, и в присутствии всего коллектива потребовали от нее следовать за ними.

Впоследствии в здание УБОП УВД области была доставлена также дочь заявителя, ранее работавшая в этой же фирме. Супруга и дочь гр-на А. в течение трех часов (с 17 до 20 часов) вынуждены были сидеть в коридоре, ожидая допроса; «при этом около них поставили оперативных сотрудников, которые запретили куда-либо выходить, звонить по телефону, сообщать о своем местонахождении». Допрос продолжался продолжительное время – сколько конкретно гр-н А. не уточняет, однако, если он начался после 20 часов, то фактически речь идет о ночном допросе, что нельзя расценивать иначе, как морально-психологическое воздействие. В результате, супруга заявителя была госпитализирована в кардиологическое отделение с диагнозом – мелкоочаговый инфаркт миокарда, острое нарушение мозгового кровообращения (Дело № 02-0304/05).

Родители гр-на Б. сообщили Уполномоченному, что их сын был задержан 24 августа 2005 г. на улице и доставлен в Харабалинское РОВД, где сотрудники милиции потребовали от него признаться в совершении преступления – взлома помещения, поджога и повреждения электрических сетей. В здании отдела внутренних дел один из сотрудников милиции «шесть или семь раз» ударил Б. кулаком по лицу и по другим частям тела, заявив, что «если он не признается, то будет сидеть в камере». Когда Б. повторно отказался дать признательные показания «сотрудник милиции стал бить его чем-то тяжелым по спине».

Согласно акту медицинского освидетельствования № 130 от 25 августа 2005 г. гр-ну Б. были причинены телесные повреждения: кровоподтеки на спине, ссадины левого плеча, ушибы туловища, головы, левой скулы челюсти. Данные экспертизы подтверждают правдивость показаний Б., однако, сославшись на то, что Б. якобы, убегая от сотрудников милиции, пытался перелезть через забор и упал, прокуратура Харабалинского района отказала в возбуждении уголовного дела против сотрудников милиции. В связи с

обращением Уполномоченного это постановление было отменено прокуратурой области как необоснованное.

Обращает на себя внимание следующее. Во-первых, официально уголовное дело по вышеуказанному преступлению было возбуждено Харабалинским РОВД лишь 22 сентября 2005 года, а от гр-на Б. потребовали признать себя виновным за месяц до этого. Во-вторых, как сообщил в своем письме Уполномоченному заместитель областного прокурора «обвинение Б. не предъявлено, каких-либо других дел, возбужденных в отношении него, не имеется» (Дело № 02-0584/05).

Гражданин А., 1986 г.р. в своей жалобе Уполномоченному сообщил, что был задержан и доставлен в Трусовское РОВД г. Астрахани, после чего следователь К. стал требовать, чтобы он написал явку с повинной, а когда А. отказался «стал наносить удары по разным частям тела».

Через некоторое время А. отправил жалобу прокурору, однако, как указывает в жалобе к Уполномоченному, под воздействием угроз вынужден был указать, что «получил телесные повреждения по собственной неосторожности». В этот период у А. скончалась мать, и заявитель утверждает, что «не мог адекватно воспринимать окружающее» и потому, будучи запуганным и подавленным, признался в совершении преступления, которого не совершал (Дело № 02-0380/05).

Аналогичная жалоба поступила от гр-на М., который писал Уполномоченному, что оперативные работники Ленинского РОВД г. Астрахани «путем физического и морального давления заставляли подписывать какие-то бумаги», из которых, как впоследствии понял гр-н М., следовало, что он совершил преступления, которые, как утверждал заявитель, он на самом деле не совершал (Дело № 02-0509/05).

Гражданин Ш. в своей жалобе к Уполномоченному указывает, что при задержании его работниками Икрянинского РОВД Астраханской области он был жестоко избит; при этом один из милиционеров бил его ногами, в результате чего он получил перелом грудной клетки.

При переводе из Икрянинского изолятора временного содержания в Следственный изолятор № 2 (г. Нариманов) гр-н Ш. обратился к хирургу с жалобой на боли; при пальпации было выявлено опухолевидное твердое образование в области средней трети грудины, а факт перелома был подтвержден при проведении рентгенографии.

Правоохранительные органы выдвинули версию, будто у гр-на Ш. за 20–35 дней до ареста якобы уже имелся перелом грудной клетки. Однако исчезновение из личного дела подследственного рентгеновских снимков вызывает сомнения в правдоподобности такой версии. В связи с письмом Уполномоченного прокуратура Астраханской области признала, что решение об отказе в возбуждении уголовного дела против сотрудников милиции «было преждевременным, так как проверка проведена не в полном объеме» (Дело № 02-0276/05).

Единичные случаи, когда такого рода факты вскрываются и находят подтверждение, а виновные предстают перед судом, лишь подтверждают, что применение незаконных методов следствия стало повседневной практикой правоохранительных органов. Приведем здесь лишь несколько примеров, из сведений, предоставленных областной прокуратурой и УВД Астраханской области, которые, судя по вышеприведенной почте Уполномоченного, являются вполне типичными.

Старший оперуполномоченный отдела уголовного розыска криминальной милиции ОВД Советского района г. Астрахани Михеев в рамках расследования уголовного дела проводил допрос несовершеннолетнего К. Добиваясь от последнего признания в причастности к совершению краж автомашин, Михеев применил к подростку физическое насилие, нанеся множественные удары по лицу и туловищу потерпевшего.

Оперуполномоченный уголовного розыска капитан милиции Ульянов и младший оперуполномоченный оперативно-сысканого отдела криминальной милиции УВД Астраханской области сержант милиции Лосев в ходе проведения следственных действий незаконно водворили в камеру гр-на Е. и, добиваясь от последнего признательных показаний, нанесли ему множественные телесные повреждения.

Старший оперуполномоченный отделения охраны рыбных запасов Икрянинского РОВД капитан милиции Никитенко в ходе следственных действий незаконно применил огнестрельное оружие в отношении двух граждан.

Вместе с тем следует отметить, что государство в лице судов и правоохранительных органов, весьма жестко наказывающее граждан за подчас незначительные проступки и правонарушения, в целом, весьма лояльно к нарушителям прав человека из числа должностных лиц. Во всех вышеуказанных случаях уголовное наказание против сотрудников милиции, допустивших грубое попрание прав человека, носило условный характер.

Примечательно, что по данным Управления Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в Астраханской области в 2005 году за преступления против прав и свобод человека и гражданина было привлечено к уголовной ответственности 23 лица. Из них осуждено – 13 (1 – к лишению свободы, 8 – условно к лишению свободы, 4 – условно к другим видам наказания) и на 10 лиц уголовные дела были прекращены. Таким образом, из 13 осужденных за нарушения прав и свобод человека – 12 человек (практически 100 %) – осуждены условно.

Как уже отмечалось в предыдущих докладах «группой риска» являются граждане, ранее в силу тех или иных причин, преступившие закон, так как их чаще всего используют для повышения «процента раскрываемости преступлений». В этой связи приведем здесь мнение одного из обвиняемых, которое он изложил в заявлении на имя Уполномоченного: «Невольно напрашивается вывод, что человек, совершивший когда-то преступление и понесший за это наказание, для вершащих судьбы людские, окончательно и бесповоротно, так сказать – на всю оставшуюся жизнь – является изгоем, хотя по освобождению (во что трудно многим поверить) решил покончить с преступной жизнью и честно встать на путь исправления» (Дело № 02-0456/05).

Жалобы осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы, говорят о том, что в пенитенциарных учреждениях, расположенных на территории Астраханской области, имеют место случаи жестокого обращения с людьми. В производстве Уполномоченного находились жалобы от родителей осужденных, отбывающих наказание в исправительной колонии (ИК) № 7 (Дело № 02-0253/05), а также от граждан И. и С., отбывающих наказание в исправительной колонии № 10 (Дела № 02-0271/05 и № 02-0272/05).

В апреле 2005 года в камерах штрафного изолятора ИК № 7 проводился плановый обыск. При этом сама форма обыска носила характер «спецоперации». Как утверждают осужденные, предшествующие обыски больше напоминали «погромы», в ходе которых изымались не только запрещенные предметы, но и разрешенные личные вещи, а некоторые из этих вещей умышленно приводились в негодность. В этой связи некоторые осужденные отказались выходить из камер. По указанию оперативного дежурного к осужденным, как фиксируется в официальной справке начальника колонии, «было применено спецсредство ПР-89».

В ходе прокурорской проверки было установлено: сначала осужденных били по всем частям тела резиновыми палками, руками и ногами в коридоре ШИЗО–ПКТ, а затем по одному и группами выводили в прогулочный дворик, где избиение продолжалось.

Всего подверглись избиению и, в той или иной степени, пострадали около сорока человек. Согласно актам медицинского заключения врачи зафиксировали у многих людей увечья и травмы различной степени тяжести: гематомы, отеки, ушибленные раны головы, кровоизлияния на спине, пояснице, ногах, осаднения кожи лица.

Некоторые подробности избиения людей практически сразу же проникли в областные средства массовой информации. Согласно жалобам осужденных и их родственников, поступившим в редакции сразу нескольких местных газет, администрация ИК № 7 установила ряд необоснованных запретов (в частности, по личному указанию начальника отдела безопасности было запрещено передавать осужденным газеты, книги и журналы).

Подспудно копившееся недовольство грубым, высокомерным, унижающее человеческое достоинство обращением, получило «выход» в спонтанных актах неповиновения. Ответная реакция администрации колонии была столь же неадекватной. Были избиты не только «зачинщики», но и вообще все те, кто находился в тот день в ШИЗО–ПКТ. В постановлении прокурора по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях приводятся показания гр-н А., К., И., которые, не имея абсолютно никакого отношения к вышеуказанным эксцессам, также были избиты.

Одно из периодических печатных изданий приводит слова «ошеломленного начальника бригады спецназа Минюста РФ: “Кого же вы бьете? Они же больные!”»¹.

В мае 2005 года в исправительной колонии № 10 к осужденным И. и С. также было применено спецсредство ПР-89. В своих жалобах Уполномоченному они сообщили, что были избиты за отказ подвергнуться обыску, а затем водворены в ШИЗО–ПКТ.

Кроме того, заявители утверждали, что в этот день они не были осмотрены врачом, им не было оказано никакой медицинской помощи. Объективно проверить это трудно. Однако осужденный С. в своей объяснительной на имя представителей аппарата Уполномоченного указал, что когда его привели для проведения полного обыска, гр-н И. «лежал на полу и не мог пошевелиться».

Со своей стороны гр-н И. рассказал, что его избивание продолжалось не менее 10 минут, и он с большим трудом мог передвигаться даже спустя несколько дней после помещения в ШИЗО–ПКТ. Это подтверждается медицинскими справками, имеющимися в личных делах осужденных. Так, в отношении гр-на И. указывается не только на «ушибы мягких тканей», но и бедер, а также – на наличие «кровоподтеков обеих плеч», «ссадину надбровной дуги». Даже спустя неделю после применения спецсредства врач зафиксировал у И. и С., находившихся в ШИЗО–ПКТ, ярко выраженные «багрово-синюшные кровоподтеки», что может быть только при длительном и весьма жестоком нанесении побоев.

¹ В ИК-7 отбывают наказание больные туберкулезом; многие из этих лиц имеют различные группы инвалидности.

Насколько действия администрации исправительных колоний в описанных случаях были правомерны? В своем Заключении, адресованном начальнику УФСИН России по Астраханской области, Уполномоченный отметил, что, по его мнению, в обоих случаях имело место явное превышение полномочий со стороны сотрудников уголовно-исполнительной системы (УИС), повлекшее грубое нарушение прав человека.

Точка зрения Уполномоченного основна на положениях действующего законодательства, принципах гуманизма, справедливости и здравого смысла. Закон РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» содержит исчерпывающий перечень случаев, при которых сотрудникам УИС разрешено применение специальных средств.

В частности, применение резиновой палки допускается лишь в двух случаях: «1) для *отражения* нападения на работников уголовно-исполнительной системы, осужденных, заключенных и иных граждан; 2) для *пресечения* массовых беспорядков, групповых нарушений общественного порядка осужденными и заключенными, а также *задержания* правонарушителей, оказывающих злостное неповиновение или сопротивление персоналу».

При этом закон допускает во втором случае применение и иного специального средства – наручников. Особо следует подчеркнуть, что закон содержит принципиальное положение о том, что сотрудники УИС при применении специальных средств *обязаны «обеспечить наименьшее причинение вреда осужденным и заключенным»*, что означает, что применение конкретного вида специального средства должно быть адекватно обстановке и реальному уровню опасности противоправных действий.

Прокуратура по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях Астраханской области в своем постановлении об отказе в возбуждении уголовного дела против сотрудников ИК № 7 пишет, что резиновые дубинки были пущены в ход за «*невыполнение требований администрации и в целях личной безопасности сотрудников*». Однако, не приводится ни одного конкретного факта, подтверждающего, что сотрудникам колонии что либо угрожало.

То же самое относится к делу граждан И. и С. Оба они категорически отрицали, что отталкивали сотрудников УИС, хватали их за форменную одежду. Однако, даже если допустить, что И. и С., пытаясь воспрепятствовать проведению обыска, отталкивали руками сотрудников УИС и, при этом, ухватились за их форму, это никак нельзя расценивать как нападение, которое бы представляло реальную опасность.

Нельзя расценивать такого рода действия гр-н И. и С. также как массовые беспорядки или групповое нарушение общественного порядка. Это подтверждается тем, что, как следует из объяснений осужденных и документов, составленных сотрудниками ИК № 10, гр-не И. и С. подверглись обыску порознь и против них было применено спецсредство в разное время.

В актах, составленных по итогам применения спецсредства, указывается, что И. и С. якобы пытались скрыться в жилой зоне. Однако с учетом того обстоятельства, что полный обыск производился в закрытом помещении в присутствии нескольких сотрудников УИС, утверждение администрации ИК № 10 носило явно надуманный характер, и являлось ни чем иным как попыткой задним числом оправдать свои действия.

Уполномоченный считает необходимым ещё раз твердо обозначить свою позицию. Из буквы и смысла Закона Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» от 21 июля 1993 года № 5473-1 следует, что специальные средства должны использоваться исключительно как метод *пресечения* противоправных действий, представляющих опасность для окружающих, *и только в период наличия таковых*, т.е. – они не должны применяться после того, как непосредственная опасность, исходящая от осужденного или заключенного, миновала.

В ином случае применение, например, такого специального средства как резиновая палка будет представлять собой ни что иное, как телесное наказание, унижающее человеческое достоинство, что категорически запрещено частью 2 статьи 21 Конституции Российской Федерации.

Между тем, в связи с событиями в ИК № 7 прокуратура установила, что люди долго подвергались избиению уже после того, как они покинули камеры. Что касается дела И. и С., то сама «технология» применения сотрудниками УИС резиновой палки показывает, что целью было не пресечение их противоправных действий, а именно наказание, причем демонстрационно-устрашающего характера. Опрошенные отдельно И. и С. одинаково рассказали, что их «растянули» на полу, при этом их руки и ноги сотрудники колонии придавили ногами. Указание в медсправке на «потертость суставов и на сочленениях» объективно подтверждает правдивость вышеприведенного рассказа гр-н И. и С. о том, каким образом их «поддерживали» на полу во время экзекуции.

Начальник УФСИН России по Астраханской области в своем письме по поводу заключения Уполномоченного сообщил, что с личным составом управления проводится работа по разъяснению положений действующего законодательства с целью исключить впредь случаи немотивированного и неадекватного применения спецсредств в отношении осужденных.

* * *

Нарушение прав граждан на достоинство проявляется в отсутствии элементарных условий в местах содержания под стражей, находящихся как под юрисдикцией УВД Астраханской области, так и в ведении УФСИН России по Астраханской области.

Во второй половине 2005 года Уполномоченный специальное внимание уделил изучению ситуации в изоляторах временного содержания (ИВС) при районных отделах внутренних дел. Следует особо отметить, что в ИВС содержатся, как правило, подозреваемые и обвиняемые, т.е. лица, чья вина не установлена судом. Основаниями для комплексной проверки послужили жалобы гражданина П. (Дело № 02-0290/05), гражданина В. (Дела № 02-0293/05 и № 02-0365/05) и гражданина К. (Дело № 02-0384/05).

Уполномоченный направил обращение прокурору Астраханской области, а также включил в программу своих рабочих поездок по сельским районам обязательное посещение изоляторов временного содержания. В результате выяснилось, что условия

содержания людей в некоторых ИВС на территории Астраханской области не соответствуют требованиям закона.

Так, в камерах ИВС Черноярского РОВД отсутствуют канализация, раковины, унитазы. В этой связи у находящихся там лиц отсутствует возможность помыть посуду после приема пищи, умыться, принять душ. До вмешательства Уполномоченного администрация ИВС разрешала гражданам, находящимся в ИВС, лишь два раза в сутки сходить в туалет, расположенный в прогулочном дворе, в остальное время люди вынуждены были ходить в туалет в металлический бак, находящийся в камерах.

Сами камеры не отвечали самым элементарным требованиям санитарии и гигиены. На момент прокурорской проверки в июне 2005 года «посуда, бак для доставки пищи, вещи хранились на полке рядом с коробкой из-под мусора». Содержащимся в ИВС не выдавались постельные принадлежности, и они вынуждены были спать на голых досках. Перед водворением в камеры задержанные, вопреки требованиям закона, не обследовались медицинским работником, да и сами сотрудники ИВС, имеющие доступ к распределению пищи, не проходили медосмотр.

Изолятор не оборудован системой искусственной вентиляции, в связи с чем прокурор Черноярского района в своем представлении вынужден был признать, что «в весенне-летний период, в находящейся в ИВС следственной комнате невозможно проводить допросы и другие процессуальные действия из-за высокой температуры, недостатка кислорода, неприятного запаха и слабого освещения».

В заключение прокурорского представления делался вывод: «выявленные нарушения представляют реальную угрозу для распространения в ИВС различных эпидемиологических заболеваний, которые могут привести к тяжелым последствиям».

В течение длительного времени в ИВС Енотаевского РОВД в нарушение требования статьи 23 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» содержалось три человека в камере общей площадью 9,17 кв. м (тогда как на одного человека должно быть не менее 4 кв. м).

На момент прокурорской проверки в трех камерах ИВС вообще отсутствовали спальные места и постельные принадлежности. На окнах были установлены железные заграждения с небольшими отверстиями, которые препятствовали прохождению воздуха и дневного света. В результате, как отметил в своем представлении прокурор района, «в камерах душно, вентиляция не достаточная». Камеры не оборудованы столом, санузелом, краном с водопроводной водой, не радиофицированы.

Сотрудники районной прокуратуры зафиксировали, что помойные ведра в камерах были переполнены, мусор разбросан, и вообще последний раз дезинфекция камер ИВС проводилась в сентябре 2002 года.

Летом, в самый пик жары, содержащиеся в камерах люди не имели самого элементарного: мыла, туалетной бумаги, и даже питьевой воды. Имевшаяся в пластиковых бутылках вода была направлена для проведения анализа в Росэпиднадзор, в результате чего выяснилось, что употребляемая вода не соответствует СанПиН 2.1.4.1074-01 «Питьевая вода» ОМЧ.

Не менее неприглядная картина была обнаружена при проверке ИВС Камызякского РОВД. Нарушения здесь были выявлены аналогичные: отсутствуют условия для соблюдения личной гигиены – нет мыла, полотенцев, умывальников. Канализация в изоляторе не функционирует более двух лет. Постельное белье гражданам не выдается. Отсутствует посуда для приема пищи, а ежедневный рацион в ИВС следующий: завтрак – кипяток, хлеб; обед – постный суп, макароны, чай с сахаром; ужин – кипяток, хлеб.

По данным УФСИН России по Астраханской области в следственных изоляторах области в 2005 году ухудшилась обстановка с соблюдением элементарных прав лиц, содержащихся в них под стражей.

В обоих следственных изоляторах (СИЗО) значительно увеличилось количество подозреваемых и обвиняемых, и на конец года их содержится в два раза больше, чем положено по нормам. Так в СИЗО № 1, расположенном в г. Астрахани, при лимите наполнения 642 арестованных, в течение года в среднем содержалось

под стражей более 1031 человек (в 2004 г. – 750 человек), а на конец года содержалось – 1300 человек.

Аналогичная ситуация в СИЗО № 2 в г. Нариманове. При лимите наполнения 267 арестованных, в течение 2005 года в среднем в нем содержалось 467 человек (в 2004 г. – 321 человек), на конец года содержалось – 588 человек.

В этой связи камеры следственных изоляторов были постоянно переполнены; при санитарной норме содержания лиц под стражей 4 квадратных метра на одного человека, фактически на каждого приходилось около 2-х квадратных метров. Арестованным не хватало спальных мест, и они вынуждены были спать по очереди.

Таким образом, применительно к ряду ИВС, а также к следственным изоляторам в Астраханской области можно сделать вывод – лица, чья вина в совершении преступления ещё не установлена судом в соответствии с требованиями закона, подчас по несколько месяцев содержатся в жестоких условиях, которые в соответствии с международными стандартами можно расценить как пыточные.

Такая же проблема остро стоит и для исправительных колоний (ИК), расположенных в Астраханской области. Судя по поступавшим в 2005 году на имя Уполномоченного жалобам от граждан, отбывающих наказание в виде лишения свободы, особенно неблагоприятно обстоят дела в части обеспечения прав осужденных в исправительных колониях № 2 и № 6.

Граждане С. и Р., сообщая об антисанитарном состоянии камер штрафного изолятора (ШИЗО) в ИК № 2, указывали, что помещения являются сырыми и плохо освещенными, в них имеются насекомые, в т.ч. паразиты и разносчики инфекционных заболеваний. При этом людям, находящимся в камерах не выдают подушки, а «матрасы дают грязные, рваные, на которых ранее спали туб- и ВИЧ-инфицированные» (Дела № 02-0085/05 и № 02-0086/05, **объединенные в одно производство**).

Позднее гр-н В. сообщал, что личные вещи людей, содержащихся в ШИЗО ИК № 2, в т.ч. бритвенные принадлежности «лежат на грязном полу в одной куче», осужденные вынуждены пить сырую воду, их месяцами не водят в баню, а когда все же ведут на помывку «приходится идти из камеры и в камеру в одних трусах

через длинный коридор, что приводит зимой к тяжелым простудным заболеваниям» (Дело № 02-0260/05).

Об аналогичных проявлениях сообщается применительно к ИК № 6 в жалобах гр-на Ю. (Дело № 02-0137/05), гр-на В. (Дело № 02-0140/05), гр-на М. (Дело № 02-0145/05).

Все вышеуказанные жалобы проверялись сотрудниками аппарата Уполномоченного с выездом на место – практически все изложенные в них факты подтвердились.

Прокурор по надзору за соблюдением закона в исправительных учреждениях Астраханской области в своем ответе на запрос Уполномоченного признал, что в ИК № 2 осужденным действительно не выдавались в полном объеме предметы вещевого довольствия и индивидуальные средства гигиены, и, кроме того, «установлены нарушения санитарного состояния камер, отсутствие питьевого бака и электронагревателя для кипячения воды. Кроме того, отсутствует предбанник, вентиляция, не соблюдается температурный режим и требования к уровню освещения».

Что касается ИК № 6, то здесь, согласно заключению прокурора по надзору за соблюдением закона в исправительных учреждениях Астраханской области, «администрацией учреждения не соблюдаются нормы материально-бытового и медицинского обеспечения осужденных; помещения требуют ремонта и приведения в соответствие в санитарно-гигиеническими нормами, вещевое имущество не выдается, недостаточно обеспечение медикаментами».

Таким образом, официально признано, что государство не обеспечивает взятых на себя обязанностей в отношении людей, пусть даже и преступивших закон, но чье достоинство, тем не менее, категорически запрещено умалять согласно статье 21 Конституции Российской Федерации.

Что же удивительного в том, что осужденные крайне агрессивно воспринимают любые попытки (в т.ч. обоснованные) ужесточения режима? По крайней мере, можно понять гр-на М., который в своей жалобе, адресованной Уполномоченному, написал: «администрации колонии нет никакого дела до наших бед, только требуют выполнения распорядка дня, не задумываясь над тем, как может человек выполнять распорядок в этих ужасных условиях. При

отсутствии надлежащих условий содержания невозможно не нарушить какой-либо пункт правил внутреннего распорядка, но наказание следует незамедлительно».

* * *

Изучение обращений обвиняемых и осуждённых с жалобами на незаконное содержание их под стражей и анализ нормативной базы, регламентирующей вопросы избрания, продления или отмены меры пресечения свидетельствует о наличии серьёзных проблем с соблюдением требований закона всеми органами, в чьей компетенции находятся эти вопросы.

Гражданин Н., арестованный в марте 2005 года, на момент обращения к Уполномоченному в течение полугода находится в СИЗО № 1. При этом, как утверждает заявитель, за все это время не было проведено ни одно следственное действие, а сроки содержания его под стражей бесконечно продлевались, и на момент поступления жалобы в адрес Уполномоченного срок расследование уголовного дела был в очередной раз продлен (**Дело № 02-0418/05**).

В июле 2005 года Уполномоченному поступило заявление гр-на У., в котором в частности он писал: «В настоящее время в СИЗО № 1 г. Астрахани сложилась порочная практика содержания лиц, обвиняемых в уголовных преступлениях без судебного решения, что является грубейшим нарушением Конституции РФ и УПК РФ». Далее гр-н У. изложил суть нарушений со стороны администрации следственного изолятора и прокуратуры по содержанию его под стражей.

В соответствии с постановлением Ленинского районного суда г. Астрахани срок его содержания под стражей закончился 15 июля, и более не продлевался. Однако, несмотря на его требования к администрации СИЗО № 1, он не был освобождён из под стражи. При этом ему было сообщено о том, что его уголовное дело до указанной даты было направлено в суд, а в соответствии со статьей 255 Уголовно-процессуального кодекса РФ он может содержаться под стражей за судом до 6 месяцев.

В то же время решение о продлении срока содержания под стражей гр-на У. Ленинским районным судом г. Астрахани было принято лишь 25 августа. В этой связи У. вполне обоснованно пишет

в своей жалобе: «это решение не может быть признано законным, так как продлевать несуществующую меру пресечения нельзя, это – юридический абсурд».

На незаконность такого рода действий указал в своем постановлении от 22 марта 2005 года № 4-П Конституционный Суд Российской Федерации. В данном постановлении отмечается: «практика содержания лица под стражей без конкретного правового основания, а лишь по причине отсутствия чётких правил, регулирующих положение содержащегося под стражей лица, в результате чего лицо может быть лишено свободы на неопределённый срок без судебного решения, несовместима с принципами правовой определенности и защиты от произвола; заключение... при отсутствии обосновывающего его постановления суда, в том числе на том единственном основании, что дело передано в суд, не может считаться «законным» в смысле статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и само по себе противоречит принципу правовой справедливости, являющемуся одним из основных элементов верховенства права».

Требование Конституционного Суда Российской Федерации об обязательности судебного решения для продления содержания под стражей изложено и в следующей правовой позиции, изложенной в указанном Постановлении: «В силу статей 10, 118, и 123 (часть 3) Конституции Российской Федерации, а также конкретизирующих их статей 15 и 243 УПК РФ суд не является органом уголовного преследования и не выступает на стороне обвинения или защиты; решая задачи, стоящие перед ним как органом правосудия, суд в то же время создаёт все необходимые условия для исполнения сторонами их процессуальных обязанностей и осуществления предоставленных им прав. В целях охраны прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства и надлежащего проведения судебного разбирательства в разумный срок суд, в том числе по собственной инициативе, обязан проверять обоснованность применения обеспечительных мер, включая меру пресечения в виде заключения под стражу, принимать необходимые решения в случаях, когда подсудимый уклоняется от явки в суд или иным способом препятствует осуществлению правосудия, а также обеспечивает своевременное рассмотрение вопроса о продлении

содержания под стражей до истечения его срока, установленного предыдущим решением».

Все вышеуказанные иные правовые позиции, изложенные Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 22 марта 2005 года № 4-П, дают основание сделать вывод о том, что в случае, если у обвиняемого на день окончания срока содержания под стражей отсутствует новое судебное решение о его продлении дальнейшего содержания его под стражей, независимо от того было ли к этому времени уголовное дело передано в суд или нет, является незаконным, и начальник следственного изолятора обязан немедленно освободить обвиняемого.

Уполномоченным было направлено ходатайство в прокуратуру Астраханской области ходатайство о рассмотрении жалобы гр-на У. с изложением своей позиции по данному делу. Однако вопреки позиции Конституционного Суда РФ прокуратура Астраханской области настаивает: «с учётом действующего на тот период законодательства не требовалось продление срока содержания под стражей обвиняемым, перечисленным за судом».

В настоящем Докладе Уполномоченный вновь подтверждает свою точку зрения: после того, как у гр-на У. закончился срок содержания под стражей, дальнейшее содержание его в СИЗО без судебного решения о продлении этого срока, было незаконным, и, как следствие, право У. на свободу было нарушено и не восстановлено (**Дело № 02-0376/05**).

По имеющимся у Уполномоченного сведениям в 2005 году по инициативе следственных органов суды довольно часто, в том числе и по преступлениям небольшой тяжести, избирали обвиняемым меру пресечения в виде содержания под стражей.

Впоследствии в отношении значительной части этих лиц наказание составляло от одного до трех лет лишения свободы, причем в ряде случаев речь шла об условном осуждении.

На эту проблему неоднократно указывалось в предыдущих докладах Уполномоченного. Вновь акцентируя на ней внимание, Уполномоченный исходит из того неоспоримого факта, что у обвиняемого, находящегося под стражей, объективно всегда меньше возможностей для защиты своих прав.

Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 22 марта 2005 г. № 4-П особо подчеркнул, что суд не является органом уголовного преследования и решение об избрании такой меры пресечения как заключение под стражу, он должен основывать «на собственной оценке обстоятельств дела, а не только на аргументах, изложенных в ходатайстве стороны обвинения или в ранее вынесенном постановлении судьи об избрании меры пресечения».

В крайне тяжелых условиях, существующих в следственных изоляторах и изоляторах временного содержания, о чем подробно говорилось выше, применение такой меры пресечения как заключение под стражу зачастую чревато трагическими непоправимыми последствиями для морального и физического состояния обвиняемых.

Гражданка К. в обращении к Уполномоченному сообщила о судьбе своего сына, который, применяя необходимую самооборону, причинил нападавшему на него лицу тяжкий вред здоровью.

При этом он сразу принял меры по оказанию потерпевшему необходимой помощи; сам вызвал «скорую помощь» и милицию. В последующем не скрывался, являлся по первому требованию следователя, не мешал расследованию уголовного дела.

Однако вскоре он был арестован, и на момент обращения его матери к Уполномоченному, уже три месяца содержался под стражей в СИЗО. Будучи до ареста абсолютно здоровым человеком, в следственном изоляторе он заболел тяжелой формой туберкулеза.

Можно понять чувства гр-ки К., которая винит в заболевании сына следственные органы и суд, избравший меру пресечения в виде заключения под стражу.

Она сообщает, что в следственном изоляторе, ее сын не может получить полноценное лечение, а медикаменты, которые дают ему в СИЗО лишь усугубляют и без того тяжелое состояние его здоровья («его пичкают таблетками, от которых у него тело покрылось волдырями, а лекарства и мази от меня не принимают», – пишет гр-ка К.).

Гражданка К. передает в своем письме Уполномоченному мнение астраханцев, простаивающих «многочисленные очереди в следственный изолятор с передачами» о том, что «из областного

суда, из областной прокуратуры, из районных прокуратур поступают негласные указания брать всех под стражу». У граждан создается впечатление, что правоохранительным органам так просто удобнее работать.

Если исходить из сопоставления данных о наполняемости следственных изоляторов в Астраханской области за 2004 и 2005 гг., можно сделать вывод о том, что количество арестованных возросло примерно на 37 процентов.

Между тем, по сведениям УВД Астраханской области количество тяжких и особо тяжких преступлений в 2005 году по сравнению с 2004 годом – сократилось. Этот факт, по мнению Уполномоченного, не нуждается в особых комментариях.

* * *

Особый вопрос – компенсация ущерба людям, чьи права на свободу, личную неприкосновенность, честь и достоинство в результате неправомερных действий государственных органов оказались нарушены. Данное право гарантировано статьей 52 Конституции Российской Федерации и является не только механизмом восстановления права (справедливое возмещение), но и важным средством борьбы против тех, кто, злоупотребляя властью, посягает на законные права и свободы людей.

По данным Управления Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации по Астраханской области в 2005 году судами было оправдано и освобождено из под стражи – 4 человека и 8 человек были освобождены из под стражи в связи с прекращением в отношении их уголовных дел по реабилитирующим основаниям.

Всего же в прошлом году были вынесены оправдательные приговоры 32 лицам, в отношении которых ранее были возбуждены уголовные дела, и в отношении 190 человек уголовные дела были прекращены по реабилитирующим основаниям.

В соответствии с действующим Уголовно-процессуальным кодексом РФ право на реабилитацию включает в себя право на возмещение имущественного вреда, устранение последствий

морального вреда и восстановление в трудовых, пенсионных, жилищных и иных правах.

Вред, причинённый гражданину в результате уголовного преследования, возмещается государством в полном объёме, независимо от вины органа дознания, дознавателя следователя, прокурора и суда.

При подготовке материалов к Докладу не удалось установить полную картину о соблюдении права граждан, незаконно привлечённых к уголовной ответственности, на реабилитацию. Однако, судя по обращениям граждан к Уполномоченному, некоторые должностные лица правоохранительных органов, вопреки обязанностям, уклоняются от обеспечения восстановления прав реабилитированных лиц.

Гражданка Г. в 2001 году была осуждена к двум годам лишения свободы условно с испытательным сроком на два года. В связи с Постановлением Государственной Думы Российской Федерации об амнистии, принятым в ноябре 2001 года, гр-ка Г., обоснованно считая себя амнистированной, не встала на учет в уголовно-исполнительной инспекции по новому месту жительства.

Уголовно-исполнительная инспекция по Красноярскому району Астраханской области, не разобравшись в существе вопроса, обратилась в суд с представлением об отмене в отношении Г. условной меры наказания.

В результате, в мае 2002 года в соответствии с постановлением Красноярского районного суда Астраханской области гр-ка Г. была арестована и отправлена в исправительную колонию.

Впоследствии ошибка была исправлена, гр-ка Г. была освобождена из колонии, но, при этом, не получила никакого извещения с разъяснением порядка возмещения вреда, нанесенного ей в связи с незаконным лишением свободы.

Более того, когда в 2005 году гр-ка Г. попыталась самостоятельно добиться справедливости в Красноярском районном суде, то получила грубый отказ. Лишь после того, как она сообщила судье о том, что подала жалобу Уполномоченному, её права на реабилитацию были восстановлены (Дело № 02-0109/05).

Не всегда должностные лица правоохранительных органов добросовестно осуществляют свои обязанности в части защиты прав граждан, являющихся потерпевшими в результате преступлений.

Так, гр-ка Д., по вине группы хулиганов ставшая нетрудоспособной и инвалидом, сообщила Уполномоченному, что безуспешно требует возмещения вреда, причиненного ее здоровью, в рамках уголовного дела. Хотя лица, совершившие противоправное деяние установлены и признали свою вину, следствие затягивается, производство по уголовному делу неоднократно приостанавливается, а сама потерпевшая не уведомляется ни о ходе расследования, ни о своих правах (Дело № 02-0280/05).

* * *

Статья 18 Конституции Российской Федерации провозглашает, что права и свободы человека и гражданина обеспечиваются правосудием, в связи с чем граждане имеют право на судебную защиту своих прав (ч. 1 статьи 46 Конституции РФ).

Согласно статье 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод право на справедливое судебное разбирательство, в частности, означает проведение процесса в разумный срок, т.е. – запрет волокиты. Между тем, как показывают жалобы граждан к Уполномоченному, поступившие в 2005 году, в ряде случаев имеет место необоснованная волокита при рассмотрении дел в судах общей юрисдикции.

Так, согласно жалобе гр-на Д., являющегося истцом по гражданскому делу, Кировский районный суд г. Астрахани принял определение о возвращении ему искового заявления. Гр-н Д. через четыре дня подал на это определение частную жалобу, однако она около полумесяца находилась в районном суде и не была направлена в Астраханский областной суд (Дело № 02-0722/05).

Другой случай недопустимой волокиты описан в жалобе гр-ки С., которая подала исковое заявление мировому судье, чей участок расположен на территории Советского района г. Астрахани. Мировой судья под разными предлогами откладывал рассмотрение дела по существу с января по сентябрь 2005 года, хотя статья 154 ГПК РФ устанавливает срок рассмотрения иска мировым судьей – в течение месяца со дня принятия искового заявления к производству.

Председатель Советского районного суда г. Астрахани вынужден был признать, что «срок рассмотрения и разрешения дела, установленный законом, мировым судьей действительно нарушен, в том числе и в результате недостаточности организации судебных заседаний» (Дело № 02-0446/05).

Гражданин Ш. сообщил, что его судебное разбирательство по поводу взыскания материального ущерба за некачественный товар тянется... восемь лет! За этот период в деле сменилось 5 адвокатов, 6 судей Кировского районного суда г. Астрахани, 22 члена коллегии по гражданским делам, 5 членов Президиума Астраханского областного суда, 5 судей Верховного Суда Российской Федерации (Дело № 02-0157/05).

Следует отметить, что аппарат Уполномоченного, будучи органом несудебной защиты, не вторгающийся в компетенцию иных государственных инстанций, призванных обеспечивать восстановление прав, сталкивается с наибольшими трудностями именно при рассмотрении жалоб, связанных с нарушением права на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство.

Поскольку согласно статье 16 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области» заявитель, перед тем как обратиться с жалобой к Уполномоченному, должен исчерпать иные средства правовой защиты, многие лица предварительно обжалуют неправомерные, с их точки зрения, решения или действия в суд.

Прежний порядок надзорного производства, когда председатель суда субъекта Федерации был вправе в любое время внести протест в порядке абстрактного надзора (статья 320 ГПК РСФСР), позволял Уполномоченному направлять свои мотивированные ходатайства председателю Астраханского областного суда. Согласно установленному ныне действующим Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации порядку обжалования вступивших в законную силу судебных решений, правом подачи надзорной жалобы обладают лица, участвующие в деле в качестве сторон.

Как и в предыдущие годы значительное количество обращений в части нарушения права на судебную защиту составляли жалобы осужденных на незаконные и несправедливые, по их мнению,

обвинительные приговоры суда первой инстанции и кассационные определения суда второй инстанции. Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации не наделен правом знакомства с материалами уголовных дел. Свои выводы он может основывать лишь на текстах судебных постановлений. Однако, когда Уполномоченный предполагал, что имели место нарушения норм материального либо процессуального права, прокурору Астраханской области направлялись ходатайства о внесении надзорного представления.

Как правило, прокуратура извещала Уполномоченного об отсутствии оснований для внесения надзорного представления на обвинительный приговор суда. Вместе с тем, было бы неразумно в принципе отказываться от такой формы содействия в защите прав людей, поскольку имеют место случаи, когда доводы Уполномоченного все же могут возыметь действие.

Так, гр-н П., сообщил Уполномоченному о начале голодовки, протестуя против кассационного определения судебной коллегии по уголовным делам Астраханского суда. В ходе проверки жалобы выяснилось, что приговор, вынесенный судом первой инстанции, был ужесточен – вместо колонии общего режима П. определили отбывать наказание в колонии строгого режима, а также увеличили срок лишения свободы. Данное решение было явно неправомерным, в связи с чем Уполномоченным было направлено ходатайство в прокуратуру. Прокуратура проинформировала Уполномоченного о том, что в Президиум Астраханского областного суда было внесено надзорное представление, оспариваемые судебные постановления были приведены в соответствие с действующим законодательством, гр-н П. переведен в исправительную колонию общего режима (Дело № 02-0195/05). Другой немаловажный аспект справедливого судебного разбирательства – гарантия сторонам беспрепятственного доступа ко всем документам, составляющим судебное дело.

Гражданин П. с целью написания кассационной жалобы на обвинительный приговор обратился с ходатайством к судье об ознакомлении с материалами уголовного дела. После того, как гр-н П. получил отказ, он направил жалобу Уполномоченному – на момент поступления жалобы приговор в законную силу не вступил.

Ознакомившись с обстоятельствами дела, Уполномоченный подготовил письмо председателю Наримановского районного суда. В нем он отметил, что согласно п. 12 ч. 4 статьи 47 и статье 217 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации обвиняемый и его защитник вправе знакомиться с материалами уголовного дела до его направления в суд для рассмотрения по существу. При этом УПК РФ не содержит прямого указания на обязанность суда обеспечить знакомство обвиняемого с материалами уголовного дела после вынесения приговора, в период обжалования приговора в суд кассационной инстанции.

Вместе с тем, согласно статье 24 Конституции РФ органы государственной власти обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в его определении от 12 мая 2003 года № 173-О п. 12 ч. 4 статьи 47 УПК РФ не содержит никаких ограничений данного права, и, следовательно, указанную норму УПК РФ нельзя трактовать таким образом, что право на ознакомление с материалами уголовного дела возникает у обвиняемого лишь после окончания предварительного следствия и исключительно до передачи уголовного дела в суд.

Изложив данную аргументацию, Уполномоченный обратился к судье с ходатайством разрешить гр-ну П. ознакомиться с материалами уголовного дела, реализовав, таким образом, его права, гарантированные п. 4 статьи 29 и статьей 45 Конституции РФ. Однако судья, к сожалению, даже не счел нужным ответить Уполномоченному (**Дело № 02-0385/05**).

Рассмотрение жалобы гр-на Б. на действия должностных лиц Кировского районного суда г. Астрахани позволили Уполномоченному достичь результатов, которые будут иметь важное значение для граждан, решивших защитить свои права и свободы в суде. Суть дела в следующем. Гр-н Б., будучи истцом по гражданскому делу, обратился в вышеуказанный суд с просьбой разрешить снять копии с некоторых документов, подшитых в дело. Ему было отказано в этом. Кроме того, гр-ну Б. заявили, что суд не обязан предоставлять ему ксерокс, а на предложение гр-на Б.

сделать копии путем фотографирования, ответили категорическим отказом.

Проанализировав ситуацию, Уполномоченный сделал вывод, что первопричиной является несовершенство нормативной базы, а именно – несоответствие Инструкций о делопроизводстве в судах, утвержденных генеральным директором Судебного департамента при Верховном Суде РФ положениям ГПК РФ. Если ч. 1 статьи 35 ГПК РФ гарантирует сторонам, участвующим в деле, возможность снимать копии с документов из дела без каких-либо ограничений и оговорок, то упомянутые инструкции, устанавливая, что лица, участвующие в деле могут снимать копии с *отдельных документов*.

Как подчеркнул Уполномоченный в своем письме председателю Верховного Суда Российской Федерации «такая формулировка открывает возможность некоторым судьям и председателям судов весьма произвольно решать вопрос о разрешении гражданам снимать копии с документов из судебных дел».

Согласно полученному ответу начальника Главного управления организационно-правового обеспечения деятельности судов Судебного департамента при Верховном Суде РФ – в ноябре 2005 года в вышеуказанные инструкции были внесены изменения, причем предложение Уполномоченного было учтено. Уполномоченный также просил генерального директора Судебного департамента при Верховном Суде РФ дать разъяснения относительно того, что следует понимать под термином «техническое средство». Как следует из официального ответа «для снятия копии может быть использовано любое техническое средство, пригодное для этих целей, при условии обеспечения сохранности копируемых документов».

Иными словами, под техническим средством не следует понимать лишь ксерокс, и гражданин вправе воспользоваться фотоаппаратом (**Дело № 02-0689/05**).

В 2005 году к Уполномоченному поступали жалобы граждан, которые, несмотря на вынесенные судебные решения и судебные приказы о взыскании с должников, не могли истребовать свое имущество либо денежные средства. В ряде случаев заявители

указывали на неудовлетворительную работу судебных приставов-исполнителей (Дела №№ 02-0551/05, 02-0588/05, 02-0692/05 и др.).

Совершенно очевидно, что дело не только в том, чтобы «упорно работать» (письмо руководства Управления Федеральной службы судебных приставов по Астраханской области от 27.09.2005 г. № 3193/СП), но и в проблемах системного характера. В этой связи следует напомнить, что согласно международным стандартам и практике Европейского Суда по правам человека исполнительное производство – есть составная часть судебного процесса, и, соответственно, право человека на судебную защиту не может считаться восстановленным, пока решение суда полностью не исполнено.

* * *

Уполномоченный констатирует, что в 2005 году ему пришлось столкнуться с рядом фактов грубого нарушения прав граждан на защиту и квалифицированную юридическую помощь.

Гражданка Н., являвшаяся на основании решения Астраханского областного суда защитником своего мужа – гр-на Ш., обратилась к руководству исправительной колонии № 2 с просьбой обеспечить свидание со своим подзащитным.

Вопреки положениям статьи 49 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и требованиям ч. 4 статьи 89 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации должностные лица исправительной колонии № 2 необоснованно отказали в удовлетворении просьбы гр-ки Н., и, таким образом, грубо нарушили право гр-на Ш. на защиту и получение юридической помощи. Факт нарушения был подтвержден Астраханской прокуратурой по надзору за соблюдением закона в исправительных учреждениях (Дело № 02-0254/05).

Выше приводились примеры того, какими методами подчас выбиваются от подозреваемых «явки с повинной». Имеющиеся в распоряжении Уполномоченного жалобы свидетельствуют, что подчас в роли «ассистентов» следователей и дознавателей выступают отдельные адвокаты.

Так, гр-ка Н. в своей жалобе указала, что, была вызвана для беседы в одно из РОВД г. Астрахани и находилась в различных кабинетах в общей сложности более восьми часов (при том, что она является матерью двоих несовершеннолетних детей, ей не было позволено сообщить домой о месте своего нахождения). Сначала Н. подверглась сильному моральному прессингу со стороны сотрудника милиции, который будучи, по утверждению заявительницы, в состоянии алкогольного опьянения требовал от нее признательных показаний в совершении преступления. А затем адвокат, оставшийся с Н. наедине, «доверительным тоном посоветовал написать явку с повинной, утверждая, что после этого я буду немедленно отпущена домой, иначе меня увезут в СИЗО» (Дело № 0028-/05).

Именно такие «явки с повинной», оформленные в присутствии дежурного адвоката, служат впоследствии при рассмотрении уголовного дела в суде чуть ли не единственным доказательством и основанием для вынесения обвинительного приговора. Попытки обвиняемых на стадии судебного производства привести какие-либо доводы, в т.ч. сослаться на применение к ним незаконных методов в период предварительного следствия, как правило, расцениваются судьями как способ самозащиты с целью уйти от ответственности, да и чрезвычайно трудно (практически – невозможно) по прошествии длительного времени доказать факт физического или морального воздействия.

Следует отметить, что при принятии в 2002 году Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации его разработчики акцентировали внимание на то, что новый УПК РФ создаст механизмы противодействия применению незаконных методов в процессе предварительного следствия. Однако, физическое и моральное воздействие на подозреваемых, продолжает осуществляться и в рамках ныне действующего уголовно-процессуального законодательства.

* * *

Специфика Астраханской области как фактически приграничного региона, предопределяет особую актуальность для региона проблем с соблюдением права граждан на свободу

передвижения и выбор места жительства, права на получение гражданства, обеспечения прав беженцев и вынужденных переселенцев, а также – мигрантов.

Анализ жалоб к Уполномоченному с связи с отказом от предоставления гражданства показывает, что трудности, возникающие при оформлении гражданства, чаще всего отражают, с одной стороны, несовершенство действующего законодательства, а, с другой, – явно поверхностное отношение отдельных чиновников к вопросам, которые для людей имеют самое насущное значение.

Так, В. сообщила Уполномоченному, что лишена возможности оформить паспорт себе и своим детям, хотя еще в 1997 г. она приняла российское гражданство в дипломатическом представительстве России в одной из бывших союзных республик. Хотя ей выдали тогда вкладыш в паспорт СССР, но в соответствующую базу данных не включили, в связи с чем она обречена вновь пройти все этапы, связанные с получением гражданства (**Дело № 02-0740/05**).

Районные подразделения паспортно-визовой службы, как это следует из жалоб, подчас проявляют подчас неоправданную волокиту в случаях, когда человек может приобрести гражданство в упрощенном порядке.

Так, заявление жены российского военнослужащего П. по поводу приобретения гражданства, рассматривалось в ПВС Икрянинского РОВД около двух лет, в связи с чем ей приходилось неоднократно обращаться за содействием в различные инстанции – в т.ч. к Уполномоченному, в Администрацию Президента РФ и т.д. (**Дело № 02-0569/05**).

Сама процедура оформления российского гражданства довольно сложная; требует представления различных справок и документов, уплаты пошлины. При этом, люди, обращающиеся в паспортно-визовые службы, подчас сталкиваются с нежеланием сотрудников ПВС давать какие-либо разъяснения.

Так, например, Т., будучи гражданкой России, обратилась в ПВС Ахтубинского РОВД по вопросу оформления гражданства сыну, и поинтересовалась – вправе ли ее сын на получение гражданства в упрощенном порядке, если оба родителя граждане России. Сотрудники ПВС потребовали оформления гражданства в

общем порядке, и, несмотря на настойчивые просьбы Т., категорически отказались письменно мотивировать свою позицию (Дело № 02-0349/05).

При возникновении ситуаций, когда заявители в силу непреодолимых причин не могут исполнить формальные предписания нормативных актов, районные паспортно-визовые службы иногда проявляют сугубо бюрократический подход.

Так, гр-ка Г. оформляла гражданство своей дочери. В ПВС Красноярского РОВД от гр-ки Г. потребовали предоставить справку из одного из ЖЭКов г. Астрахани о месте её регистрации на 1993 год. Между тем, представить такие сведения было невозможно ни при каких условиях, так как дом, в котором проживала гр-ка Г. был давно снесен, никаких документов не сохранилось. Заведомо невыполнимое требование ПВС Красноярского РОВД придало делу явно тупиковый характер, при том, что и Г., и её супруг являлись гражданами России. Лишь после обращения Уполномоченного к начальнику ПБУ УВД Астраханской области вопрос о документировании паспортом дочери гр-ки Г. был разрешен положительно (Дело № 02-0281/05).

Значительную трудность представляет получить паспорт – основной документ, подтверждающий гражданство, – лицам, отбывающим или отбывшим наказание в виде лишения свободы в исправительных колониях, о чем свидетельствуют жалобы И. и Д. (Дела № 02-0118/5, № 02-0540/05 и др.).

Причем очень часто это связано не только с тем, что до осуждения указанные лица родились/проживали в республиках бывшего СССР, но и потому, что их паспорт по вине должностных лиц был утерян в период предварительного следствия, как это было в случае с гр-м С. (Дело № 02-0645/05 и др.).

* * *

В отношении реализации и соблюдения прав вынужденных переселенцев на территории Астраханской области следует отметить, что количество лиц данной категории, обращающихся к Уполномоченному за защитой прав, остается стабильно высоким.

Одна из основных проблем здесь – нормативная неурегулированность вопроса о размере компенсации за утраченное имущество и жилье. Ещё в 1997 году Правительством Российской Федерации было принято Постановление № 510 «О порядке выплаты компенсации за утраченное жилье и/или имущество гражданам, пострадавшим в результате разрешения кризиса в Чеченской Республике и покинувшим ее безвозвратно».

Пунктом 5 Порядка, утвержденного вышеуказанным Постановлением, предусматривается компенсация за утраченное жилье в размере не более 120 тысяч рублей на семью, а за утраченное имущество – в размере 5 тысяч на каждого члена семьи для семей, имеющих в своем составе до 3-х человек включительно, и в размере 1 тысячи рублей на каждого последующего члена семьи, но не более 20 тысяч рублей на одну семью.

В июле 2003 года Правительством Российской Федерации было принято еще одно Постановление № 404 «О порядке осуществления компенсационных выплат за утраченное жилье и имущество пострадавшим в результате разрешения кризиса в Чеченской Республике гражданам, постоянно проживающим на ее территории». Пунктом 2 этого Постановления Правительства РФ установлено, что размер компенсации за утраченное жилье составляет 300 тысяч рублей, а за утраченное имущество – 50 тысяч рублей, независимо от количественного состава семьи.

Хотя пункт 10 данного Постановления Правительства РФ, содержащий предписание ряду ведомств (Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Федеральному агентству по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству) в 2-месячный срок представить предложения о внесении изменений, касающихся размера компенсаций за утраченное жилье и имущество и условий их выплаты, был в июле 2004 г. признан утратившим силу, новые размеры выплат, утвержденные п. 2 Постановления Правительства РФ № 404, – действуют.

Соответствующее обращение Уполномоченного в адрес Председателя Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадкова не было оставлено без внимания, наличие проблемы признано на высоком федеральном уровне, однако правовая коллизия, по прежнему, имеет место.

Бесспорно, главной трудностью для вынужденных переселенцев остается проблема жилищного обустройства. В своей жалобе к Уполномоченному гр-ка М. с возмущением пишет о том, что государство несправедливо обращается со своими соотечественниками, которые были направлены в бывшие союзные республики, ставшие в одночасье независимыми государствами, и теперь не по своей воле вынуждены оставить свои дома и вновь обосновываться на новом месте.

Гр-ке М. 70 лет, она инвалид 1 группы, страдает тяжелым заболеванием, вследствие чего ей крайне трудно передвигаться, и потому совершенно некорректны официальные утверждения Управления миграционной службы УВД Астраханской области о том, что мол она своевременно не является для решения вопроса о предоставлении субсидии (Дело № 02-0500/05).

Размер субсидии, предлагаемой вынужденным переселенцам, совершенно не соответствует реальным ценам на рынке жилья. Но даже этих мизерных денег вынужденные переселенцы получить не могут. В своем письме на запрос Уполномоченного по делу гр-ки М. начальник УДМ УВД Астраханской области сообщает: «Жилье для вынужденных переселенцев в этом году приобретаться не будет, так как лимиты бюджетных обязательств на приобретение жилья для вынужденных переселенцев за счет средств федерального бюджета на 2005 год не утверждены».

Данная ситуация сложилась по причине того, что согласно новому Жилищному кодексу Российской Федерации, вступившему в действие с 1 марта 2005 г., вынужденным переселенцам должны предоставляться жилые помещения из Фонда для временного поселения, однако соответствующий механизм пока не определен.

Во взаимоотношениях с вынужденными переселенцами, должностные лица часто перекалывают обязанности государства на людей. В качестве примера приведем случай с гр-кой И. которая обратилась к Уполномоченному с жалобой на действия Управления

по делам миграции УВД Астраханской области. Суть дела в следующем. И. просила УДМ УВД области включить её вместе с несовершеннолетним сыном в Сводный список вынужденных переселенцев, состоящих в органах местного самоуправления на учете нуждающихся в жилищных условиях по дате включения в единый список нуждающихся в улучшении жилищных условий Приволжского района Астраханской области.

Первоначально в удовлетворении данной просьбы заявительнице было отказано на основании того, что сведений из администрации Приволжского района Астраханской области о включении её «в единый список нуждающихся в улучшении жилищных условий (постоянном жилье) в УДМ УВД Астраханской области не поступало».

Это утверждение, как достоверно установил Уполномоченный, не соответствовало действительности. На самом деле в мае 2003 года администрация Муниципального образования «Приволжский район» направляла в УДМ УВД области список вынужденных переселенцев, состоящих на учете на улучшение жилищных условий по состоянию на 1 апреля 2003 г. В числе граждан, включенных в данный список под номером 15 значатся – гр-ка И. и её сын, которые были поставлены на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий – 22 мая 2002 года. Данный факт подтверждается сведениями, полученными из администрации МО «Приволжский район».

Тогда должностные лица УДМ УВД Астраханской области изобрели другую причину, для того, чтобы отказать гр-ке И. Её просьба была отвергнута на основании того, что она не представила затребованные чиновниками управлением по делам миграции сведения (документ, подтверждающий отсутствия жилья, акт проверки жилищных условий, справка ЖКУ о составе семьи, справка БТИ об отсутствии в собственности жилья).

В своем Заключении Уполномоченный отметил, что данный довод не может быть признан правомерным в качестве обоснования отказа, так как данное требование УДМ УВД Астраханской области не основано на законодательстве.

Нормативные документы, утвержденные на федеральном уровне, содержат исчерпывающий перечень условий для включения вынужденных переселенцев в сводный список и не возлагают на них каких-либо иных дополнительных обязанностей. Уполномоченный полагает, что отказ УДМ УВД области удовлетворить просьбу И. нарушает право заявительницы, а также право её несовершеннолетнего сына, гарантированное статьей 40 Конституции Российской Федерации.

* * *

Примером нарушения права граждан на свободу передвижения может служить ситуация, сложившаяся вокруг пос. Вахтовый. Ранее данный населенный пункт входил в 8-км санитарно-защитную зону (СЗЗ), которая существовала вокруг Астраханского газоконденсатного месторождения.

Однако ещё в 2000 году СЗЗ была сокращена до пяти километров. Тем не менее, из-за нежелания руководства ООО предприятие «Астраханьгазпром» демонтировать и передвинуть капитальные контрольно-пропускные пункты жители пос. Вахтовый постоянно испытывают неудобства и ограничения.

Как сообщает в своей жалобе гр-н Ф. всякий раз на КПП производят осмотр его личного автотранспорта, требуют без конца переоформлять пропуск, и задается вопросом: «Почему мы должны заезжать к себе домой под контролем милиции?». Более того, граждане, не проживающие и не зарегистрированные в пос. Вахтовый, не могут свободно проехать в данный населенный пункт, что является абсолютно незаконным (Дело № 02-0512/05).

* * *

Серьезной остается проблема соблюдения конституционного права граждан на информацию, касающуюся их прав и свобод, в т.ч. в связи с реализацией права на обращение, гарантированного статьей 33 Конституции Российской Федерации.

Подчас организации и учреждения отказывают гражданам в предоставлении информации, вопреки нормам действующего законодательства.

Так, гр-ка Ш., не согласившись с предъявленной ей суммой оплаты по счетам за междугородние телефонные переговоры, обратилась в ОАО «ЮТК – Связьинформ» с просьбой предоставить ей распечатку всех входящих и исходящих звонков по ее телефонному номеру. Ей было отказано со ссылкой на Федеральный закон «О связи», хотя приведенная в качестве обоснования отказа статья содержала прямо противоположный смысл, а именно то, что любой гражданин вправе получить соответствующую информацию, а телефонная служба обязана ее предоставить.

После того, как Уполномоченный оказал заявительнице помощь в составлении заявления в суд, и суд принял решение, в котором действия ОАО «ЮТК – Связьинформ» были признаны неправомерными, гр-ка Ш. сумела получить интересующую ее информацию (Дело № 02-0131/05).

Во многих обращениях, адресованных Уполномоченному, заявители жалуются на трудности со своевременным получением ответов на их заявления в государственные органы и органы местного самоуправления.

Так, например, граждане, проживающие в домах постройки начала 70-х гг. прошлого века (№№ 66-а, 66-б, 66-в и № 72 по ул. Боевой г. Астрахани), были крайне обеспокоены решением о строительстве нового жилого девятиэтажного здания в непосредственной близости от их места жительства, поскольку это, по их мнению, могло привести к разрушению домов.

При этом, в своей жалобе Уполномоченному они указывали, что не могут добиться от Администрации г. Астрахани подробной информации о застройщике, о том, были ли проведены соответствующие экспертизы, согласования и т.д. Только после обращения Уполномоченного к Мэру г. Астрахани информация по данному вопросу была предоставлена заявителям в полном объеме.

Подчас игнорирование должностными лицами законного права граждан на своевременное информирование и оперативное рассмотрение по существу их требований ведет к последствиям, описанным в жалобе гр-на З.

Гр-н З. сообщил, что в свое время у него был украден паспорт, он обратился в милицию, ему был выдан паспорт нового образца. Однако, с определенного времени к нему домой периодически стали

являться сотрудниками милиции с требованием объяснений по поводу административных правонарушений, которых гр-н З. не совершал. Затем на почтовый адрес З. стали приходить всякого рода запросы, судебные повестки, исполнительные листы и т.д.

Так, в марте 2005 года гр-ну З. прислали счет автохозяйства по уборке города, причем по его домашнему адресу был указан юридический адрес некоего ООО «СПС». «Получается, – пишет гр-н З. – кто то по моему домашнему адресу зарегистрировал предприятие. Спрашивается, куда смотрит регистрационная палата? Куда смотрит налоговая инспекция?». От себя добавим – куда смотрят и соответствующие городские службы, заключавшие договор?

Неоднократные обращения гр-на З. в прокуратуру Ленинского района г. Астрахани, а также в Ленинское РОВД не дали никаких результатов – указанные структуры просто-напросто упорно хранили молчание.

Лишь после вмешательства Уполномоченного, вынужденного обратиться в интересах гр-на З. в прокуратуру области, правоохранительные структуры провели тщательное расследование и приняли необходимые меры, чтобы оградить гр-на З. от необоснованных претензий и посягательств в его частную жизнь (Дело № 02-0167/05).

II. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ

Для характеристики общей ситуации с обеспечением социально-экономических прав в качестве отправных цифр приведем официальные данные по доходам населения в сопоставлении к уровню инфляции, росту цен и прожиточному минимуму.

Рост потребительских цен (инфляция) в 2005 году составил 14,3 процента, что заметно выше общероссийского показателя (около 12%). При этом платные услуги подорожали на 30 процентов, а в их структуре цены на жилищно-коммунальные услуги выросли – на 70

процентов. Продовольственные и непродовольственные товары в среднем стали дороже на 10 процентов.

Хотя за счет централизованных повышений зарплаты работникам бюджетной сферы и пенсий рост денежных доходов населения увеличился на 20 процентов, однако в реальном исчислении (т.е. с учетом вышеприведенного показателя инфляции) доходы выросли в среднем всего на 4 процента (зарплата – на 4,6 процентов, пенсии – на 7 процентов).

Более того, если бы при расчете реальных величин учитывался рост цен только на товары и услуги первой необходимости, эти показатели оказались бы ниже, поскольку три четверти своих доходов астраханцы тратят на покупку продуктов и товаров, оплату услуг и обязательные платежи.

Между тем, по сведениям, полученным из отделения Пенсионного Фонда Российской Федерации по Астраханской области, на территории региона по состоянию на конец 2005 года около 66 тысяч человек получают пенсию, размер которой ниже прожиточного минимума, установленного для пенсионеров.

Общее число астраханцев, имевших в 2005 году доход ниже прожиточного минимума, по данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики составлял почти 20 процентов от общего числа жителей Астраханской области.

Прожиточный минимум является стоимостной оценкой потребительской корзины в совокупности с обязательными платежами и сборами и устанавливается органами исполнительной власти Астраханской области. Учитывая, что потребительская корзина включает в себя лишь минимальный набор продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, то из вышеприведенных цифр следует, что достаточно большое число жителей Астраханской области практически живет за «чертой бедности» или, выражаясь официальным языком, относится к «малоимущим». Именно эта категория граждан нуждается в государственной социальной помощи.

Между тем, анализ обращений к Уполномоченному в 2005 г. показывает, что социальная помощь, оказываемая гражданам, явно недостаточна. Существующий механизм адресной социальной помощи крайне неэффективный. Социальная помощь не носит

регулярный характер, а ее размер люди справедливо расценивают как «подачку». Размер помощи, оказываемой районными службами социальной защиты, составлял в 2005 году – от 200 до 500 рублей, причем оказывалась такая помощь всего лишь один, максимум – два раза в год. Так, гр-ка Д., проживающая в Наримановском районе многодетная мать, по ходатайству Уполномоченного получила социальную помощь в связи с тяжелым материальным положением семьи. Повторно обратиться за получением социальной помощи она сможет лишь через год, так как в соответствии с постановлением Администрации Астраханской области от 31 января 2005 года № 1/27 «О порядке оказания государственной социальной помощи в Астраханской области» предусмотрена только единовременная денежная выплата (Дело № 02-0266/05).

Установленный в некоторых муниципальных образованиях порядок оказания социальной помощи подчас дает возможность должностным лицам принимать произвольные решения, в то время, как здесь должны действовать, с одной стороны, четкие критерии, а, с другой – дифференцированный подход.

Домовладение, в котором проживал гр-н Г., было полностью уничтожено пожаром, возникшим по вине соседей. Комитет по социальной политике администрации г. Астрахани отказал ему в предоставлении социальной помощи, как лицу, попавшему в критическую ситуацию, в связи с чем он обратился с жалобой к Уполномоченному. Выяснилось, что социальная помощь была выделена бывшей жене заявителя на основании п. 9.1. «Порядка оказания социальной помощи населению управлением социальной защиты населения администрации города Астрахани», утвержденного решением городского Совета г. Астрахани от 27 мая 2003 г. № 37, согласно которому социальная помощь предоставляется при наличии документа, подтверждающего, что «заявитель является основным квартиросъемщиком или домовладельцем (справка МП «БТИ г. Астрахани»). Таким образом, не учитывается ситуация, при которой гражданин может проживать в доме (квартире) фактически в качестве самостоятельного нанимателя, формально, не будучи основным квартиросъемщиком.

После вмешательства Уполномоченного гр-ну Г. было всё же выделено 200 рублей, а также предоставлена натуральная помощь на сумму 1770 рублей. Однако – это исключение, а по общему правилу, при возникновении критической ситуации, не всякий гражданин может рассчитывать на получение социальной помощи.

Указанное дело выявило и ещё один аспект – согласно п. 9.2. вышеуказанного документа решение о размере социальной помощи принимает единолично председатель комитета. По мнению Уполномоченного, следует предусмотреть в перспективе создание более прозрачного механизма, с возможным комиссионным обсуждением и контролем муниципального депутатского корпуса над расходованием финансовых средств (**Дело № 02-0404/05**).

* * *

В истекшем году жители региона в полной мере испытали на себе последствия реализации вступившего в силу с 1 января 2005 года Федерального закона от № 122-ФЗ.

Несмотря на то, что статья 153 данного закона обязывала органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления устанавливать гарантии и компенсации не ниже уровня гарантий и компенсаций, предоставлявшихся гражданам по состоянию на 31 декабря 2004 г., данное требование не было выполнено в полном объеме, и, как следствие, в результате «монетизации льгот» социальное обеспечение жителей Астраханской области значительно ухудшилось.

Принятый в декабре 2004 года Закон Астраханской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан», по мнению Уполномоченного, весьма негибко отреагировал на реформу льгот. Положенная в его основу концепция – меры социальной поддержки предоставляются в случае, если гражданин не имеет права на таковые в соответствии с федеральным законодательством – привела к тому, что те граждане, которые в силу своего статуса имеют право на получение мер социальной поддержки как за счет федерального, так и за счет областного бюджета, оказались лишенными отдельных льгот.

Между тем следовало бы закрепить возможность для граждан, имеющих право на денежную компенсацию льгот одновременно по федеральному и областному законодательству, сделать выбор в пользу наиболее выгодного им варианта.

Другая проблема – запоздалое реагирование государственных органов Астраханской области по реформу льгот, несвоевременное принятие ими необходимых нормативных правовых актов. Так, постановление Правительства Астраханской области № 25-П «О порядке реализации дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, учащихся (воспитанников) учреждений образования Астраханской области» было принято лишь в конце марта 2005 года.

Из-за нерасторопности некоторых чиновников дети-сироты в течение несколько месяцев были лишены права на получение единого ежемесячного социального проездного билета.

Так, гр-н К. сообщил, что его подопечная смогла получить первый проездной билет только в августе. Конечно же, денежные средства за тот период, когда дети-сироты не могли получить проездной билет и вынуждены были оплачивать проезд, возмещены им не были (Дело № 02-0111/05).

Аналогичная ситуация сложилась с предоставлением льгот многодетным семьям. Правительство Астраханской области приняло постановление № 72-П «О мерах социальной поддержки многодетных семей» лишь в конце апреля 2005 года, а вступило в действие оно, спустя еще месяц – 29 мая.

Уровень социальной защищенности астраханцев понизился вследствие сокращения перечня льгот, предоставляемых гражданам ранее. Особенно это касается сельских жителей. Так, из числа получателей льгот выпали пенсионеры – бывшие преподаватели сельских школ, ранее получавшие льготы наравне со своими работающими коллегами.

Резко ухудшилось положение с предоставлением льгот медицинским и фармацевтическим работникам, проживающим в сельской местности. Те льготы, которые установлены для них статьей 8 Закона Астраханской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан» по существу не имеют практического применения, и, напротив, такие льготы как 50-процентная скидка на

оплату жилищно-коммунальных услуг и приобретение топлива, были изъяты.

Следствием этого стали многочисленные коллективные обращения к Уполномоченному указанных категорий работников, которые вполне справедливо считают, что их права были ущемлены (**Дело № 02-0048/05 по обращению работников Сасыкольской участковой больницы Харабалинского района; Дело № 02-0082/05 по обращению коллектива Черноярского районного центра Госсанэпиднадзора и др.**).

С 1 января 2005 года статья 63 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья, действующая в новой редакции, перекладывает социальную поддержку медицинских и фармацевтических работников муниципальных организаций здравоохранения на органы местного самоуправления.

При этом в трех районах области – Икрянинском, Камызякском и Харабалинском – муниципальные власти отказались принимать нормативный акт о льготах данной категории граждан, ссылаясь на отсутствие в своих бюджетах финансовых средств.

Дело, однако, не только в нормативной неупорядоченности. «Монетизация льгот» породила множество нарушений прав граждан при реализации положений Федерального закона № 122-ФЗ. Так, г-н С. обратился к Уполномоченному с жалобой на отказ со стороны управления социальной защиты населения Советского района г. Астрахани в выплате ему ежемесячной денежной выплаты (ЕДВ) в беззаявительном порядке. Свой отказ орган соцзащиты мотивировал ссылкой на «Порядок о назначении и выплате денежных компенсаций отдельным категориям граждан». Однако данная ссылка была неправомерна, так как именно п. 5 указанного нормативного акта предусматривал беззаявительный характер назначения выплаты компенсации для лиц, вставших на учет в качестве получателей льгот до 31 декабря 2004 г. В результате вмешательства Уполномоченного гр-ну С. была выплачена ЕДВ в полном объеме (**Дело № 02-0126/05**).

Гр-н К. в своей жалобе к Уполномоченному сообщил об отказе в выплате ему компенсации за неиспользованную санаторно-курортную путевку. Согласно Федеральному закону «О ветеранах» К. имел право на получение компенсации за неиспользованную

санаторно-курортную путевку один раз в два года, и компенсация за 2003–2004 гг. должны была последовать именно в 2005 году. Однако Министерство социального развития и труда Астраханской области считает, что после вступления в силу Федерального закона № 122-ФЗ указанная компенсация выплачиваться не должна. Согласно письму из Министерства здравоохранения и социального развития РФ, куда за разъяснением обратился Уполномоченный, компенсация должна быть выплачена, однако проблема упирается в межбюджетные отношения и взаиморасчеты, что фактически означает невозможность положительного выхода из сложившейся ситуации (Дело № 02-0186/05).

Попытки смягчить негативные последствия «монетизации льгот», а также воздействовать на органы власти с целью исправить очевидные ошибки, конечно же, предпринимались, в т.ч. аппаратом Уполномоченного. Так, в связи с изданием Правительством Астраханской области постановления от 27 апреля 2005 г. № 72-П «О мерах социальной поддержки многодетных семей» Уполномоченным было направлено открытое обращение в адрес Губернатора Астраханской области, где внимание высшего должностного лица региона обращалось на то, что указанный нормативный акт необоснованно урезал льготы многодетных семей по сравнению с федеральным законодательством. В сентябре 2005 г. Правительство Астраханской области расширило перечень льгот многодетным семьям, отреагировав на критику Уполномоченного (Дела № 02-0149/05 и № 02-0379/05).

Однако трудностей в этом деле оказывается несоизмеримо больше. Прокурор Астраханской области в интересах медицинских и фармацевтических работников направил представление в Государственную Думу Астраханской области, предлагая восстановить прежний уровень социальных гарантий медицинских и фармацевтических работников. Однако позиция прокуратуры не была поддержана, в т.ч. Верховным Судом Российской Федерации, который уклонился от рассмотрения дела больше по формальным обстоятельствам.

В декабре 2005 года по инициативе ряда депутатов – членов комитета по социальной политике Государственной Думы Астраханской области была разработана соответствующая поправка

в Закон Астраханской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан», с целью восстановления справедливости в отношении этих людей, однако Правительство Астраханской области дало отрицательный отзыв на законопроект и вопрос остается открытым до настоящего времени.

В связи с тем, что речь зашла о фармацевтических работниках следует затронуть и ещё один важный вопрос. Гр-ка Р. совершенно справедливо указывает, что фармацевтические работники необоснованно не включены в список должностей, дающих право на досрочную пенсию за выслугу лет в связи с деятельностью по охране здоровья населения (**Дело № 02-0571/05**).

Аналогичную проблему поднимает в своей жалобе и гражданка В. применительно к лицам, работавшим операторами скорой помощи, и, помимо основных функций, оказывавших экстренную медицинскую помощь больным (**Дело № 02-0662/02**).

На соответствующее обращение Уполномоченного заместитель председателя ЦК профсоюза работников здравоохранения В.Н. Лялин ответил, что «настоятельные требования о восстановлении права на указанный вид пенсии указанным категориям работников с представленными обоснованиями и экономическими расчетами не были поддержаны Правительством РФ». Уполномоченный полагает, что необходимо и далее ставить данный вопрос перед органами законодательной и исполнительной власти – вплоть до его разрешения.

Провозглашая Российскую Федерацию социальным государством, Конституция страны гарантирует гражданам создание условий, обеспечивающих достойную жизнь. Федеральный закон № 122-ФЗ по своей сути, вне зависимости от замыслов его разработчиков, содержит совершенно противоположные цели.

Денежные компенсации не являются полным эквивалентом потерянных льгот. Закон о «монетизации льгот» противопоставляет друг другу жителей разных субъектов Федерации и даже различных районов внутри региона – жители страны дискриминируются по месту жительства. Ведь совершенно очевидно, что неравномерность объемов социальных гарантий по территориальному принципу – есть грубейшее нарушение базового принципа равенства граждан, закрепленного в статье 19 Конституции России.

* * *

В 2005 году изменился характер жалоб в связи с нарушением права на пенсионное обеспечение. Несколько снизился процент обращений, связанных с несогласием по поводу начисленного размера пенсии. Гораздо большая доля жалоб связана с подтверждением трудового стажа и размера среднего заработка в связи с утратой документов.

Распад бывшего СССР, нарушения в ходе приватизации, боевые действия в Чеченской Республике – все эти события и по прошествии многих лет способствуют возникновению трудностей при оформлении людьми пенсий.

Чехарда реорганизаций и безответственность отдельных руководителей привели к тому, что многие предприятия не передавали свои архивы на государственное хранение, а просто уничтожали их. Дезинтеграция привела к тому, что нынешние руководители предприятий и организаций в бывших союзных республиках месяцами, а то и годами не отвечают на запросы как самих граждан, так и официальных структур.

Уполномоченному по ходатайству астраханцев, ранее проживавших за пределами России, приходилось в 2005 году прибегать к содействию своих коллег – Омбудсманов в Узбекистане, Азербайджане, Казахстане, Украине.

Между тем новое законодательство ужесточило требования к представляемым для начисления пенсии документам. Гражданам приходится обращаться в суд за установлением юридического факта – подтверждения трудового стажа работы на том или ином предприятии.

Однако, если в суде уже сложилась практика установления факта трудового стажа на основании свидетельских показаний, то в установлении размера среднего заработка для назначения пенсии суды, как правило, отказывали. Этим, во многом, и объясняется факт появления в последнее время на территории Астраханской области весьма значительного числа пенсионеров, получающих минимальную пенсию – 660 рублей.

Проблеск надежды для этих людей открывает принятое в 2005 году постановление Пленума Верховного Суда Российской

Федерации, согласно которому граждане вправе обращаться в суд за установлением факта получения заработной платы в определенном размере, основывая свои требования на показаниях свидетелей. Таким образом, не имея документов о размере заработной платы, представив суду свидетельские показания, граждане получают возможность увеличить размер получаемой пенсии.

В качестве примера нарушения права на пенсионное обеспечение по выслуге лет военной службы приведем дело по жалобе гр-на М. В конце 2004 г. заявитель прибыл в распоряжение Военного комиссариата Ленинского района г. Астрахани из Чеченской Республики, однако по неизвестной причине на воинский учет поставлен не был. Кроме того, должностные лица воинской части, где ранее служил М. не предпринмали никаких мер для оформления им пенсии.

Лишь после вмешательства Уполномоченного гр-н М. был восстановлен на воинском учете и было истребовано его личное дело для формирования пенсионного дела и назначения пенсионной выплаты. Следует отметить, что бездействие должностных лиц в какой-то мере основывалось на объективных предпосылках (что, однако, ни в коей мере не оправдывает их).

Согласно положениям Закона РФ «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» порядок назначения пенсии, поставлен в зависимость от последнего места службы.

Этот порядок установлен Инструкцией об организации работы по пенсионному обеспечению, которая была отменена, однако соответствующий приказ не подлежал применению из-за отказа Министерства юстиции Российской Федерации в его регистрации.

Новая же Инструкция была утверждена только в мае 2005 г., и, таким образом, гр-н М. попал в ситуацию, при которой обязанность формирования пенсионного дела с должностных лиц военной части по месту его последней службы формально была снята и вновь вменена в обязанность только по истечении семи месяцев. Однако

более полугода М. не получал денежных средств, которые ему были платить по закону (Дело № 02-784/05).

Претензии граждан, однако, адресуются не только бывшим работодателям, но и сотрудникам Пенсионного фонда. Так, гр-н Р. обратился в Кировское районное отделение Пенсионного фонда по вопросу начисления социальной пенсии, однако его просьба была проигнорирована в связи с отсутствием у него регистрации по месту жительства; при этом письменно мотивировать свой отказ сотрудники Пенсионного фонда категорически отказались.

После жалобы гр-на Р. Уполномоченному, который, в свою очередь направил письмо на имя управляющего отделением Пенсионного фонда РФ по Астраханской области, пенсия гр-ну Р. была начислена, и, таким образом, его право на социальное обеспечение – восстановлено (Дело № 02-0255/05).

Конституция Российской Федерации гарантирует социальное обеспечение не только по возрасту, но и по другим обстоятельствам – в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и т.д. К сожалению, факты нарушения данного права в различных аспектах, имели место в 2005 году.

Так, гр-ке З. в связи с потерей кормильца были назначены пожизненные страховые выплаты. Не согласившись с уменьшением размера выплаты Государственным учреждением – Астраханским региональным отделением Фонда социального страхования Российской Федерации, она обратилась в суд. Как полагает заявительница, именно из-за её настойчивости фонд соцстраха вскоре вообще прекратил оказание ей данного вида социального обеспечения, и не производил выплаты в течение восьми месяцев. Определением судебной коллегии по гражданским делам Астраханского областного суда решение фонда соцстраха о прекращении З. пожизненной страховой выплаты было признано незаконным с момента принятия и отменено, а фонду было вменено в обязанность восстановить право гр-ки З.

В связи с тем, что возникшие в силу закона обязательства фонд исполнял несвоевременно, гр-ка З. обратилась суд с требованием выплатить ей пеню с размере 0,5 процента от невыплаченной суммы

страховых выплат за каждый день просрочки в соответствии со статьей 15 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний». Судом первой инстанции законное требование З. было удовлетворено. Однако кассационная инстанция отменила это решение на том основании, что...имела место не задержка страховых выплат, а их прекращение, и между сторонами был спор о законности такого прекращения.

Данная мотивировка является ничем иным, как казуистикой. Совершенно ясно, что вследствие незаконного решения о прекращении гр-ке З. страховых выплат имело место несвоевременное их предоставление заявительнице, что и привело к образованию задолженности.

В этой связи следует отметить, что Президиум Верховного Суда Российской Федерации в своем постановлении от 26 марта 2003 года № 19пв-03пр по аналогичному делу указал: «Законом предусмотрена ответственность Фонда за несвоевременную выплату страховых сумм и каких-либо ограничений в применении неустойки в зависимости от причин образования задолженности закон не содержит» (Дело № 02-0648/05).

Примером грубого нарушения права на социальное обеспечение является дело гр-на Г., обратившегося к Уполномоченному с жалобой на Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Астраханской области в интересах своей несовершеннолетней дочери, которой управление Пенсионного фонда Российской Федерации в Трусовском районе г. Астрахани отказало в ежемесячной денежной выплате, предусмотренной статьей 27.1 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», прекратив производить указанную выплату с июня 2005 года.

Согласно ответу заместителя управляющего областного отделения Пенсионного фонда «нарушения законодательства, регулирующего вопросы осуществления дополнительных мер социальной поддержки в виде ежемесячной денежной выплаты в Российской Федерации...не было. Действия ГУ – Управления ПФР в

Трусовском районе г. Астрахани правомерны и соответствуют нормам российского законодательства».

Между тем, согласно статье 27.1 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» право на ежемесячную денежную выплату имеют: «9) дети и подростки в возрасте до 18 лет, проживающие в зоне отселения и зоне проживания с правом на отселение, эвакуированные и переселенные из зон отчуждения, отселения, проживания с правом на отселение, включая тех, которые на день эвакуации находились во внутриутробном состоянии, а также дети первого и последующих поколений граждан, указанных в пунктах 1, 2, 3 и 6 части первой статьи 13 настоящего Закона, родившиеся после радиоактивного облучения вследствие чернобыльской катастрофы одного из родителей».

Согласно п. 6 части первой статьи 13 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» к одной из категорий граждан, подвергшихся радиации вследствие чернобыльской катастрофы относятся: «граждане, эвакуированные (в том числе выехавшие добровольно) в 1986 году из зоны отчуждения или переселенные (переселяемые), в том числе выехавшие добровольно, из зоны отселения в 1986 году и в последующие годы, включая детей, в том числе детей, которые в момент эвакуации находились (находятся) в состоянии внутриутробного развития».

Отец несовершеннолетней девочки – гр-н Г. проживал в зоне отселения с 26 апреля 1986 г. по 9 июня 1992 г. и подвергся радиоактивному облучению. Ребенок родился в 1998 году, т.е. после радиоактивного облучения своего отца. Таким образом, несовершеннолетняя Г. имеет полное право на установленную законом ежемесячную денежную выплату (Дело № 02-0435/05).

* * *

Согласно статье 17 Конституции РФ признаются и гарантируются основные права человека и гражданина, которые являются неотчуждаемыми и принадлежат каждому от рождения.

Статьей 35 Конституции РФ право частной собственности отнесено к числу основных прав человека и гражданина, а ее неприкосновенность гарантирована законом.

Рассмотренные Уполномоченным обращения граждан, в которых усматривалось нарушение права собственности в основе имели различные причины.

В своем обращении к Уполномоченному гр-ка С. сообщила о том, что квартира, в которой она проживает и которая принадлежит ей на праве частной собственности, подлежит сносу в связи с застройкой. Строительная фирма-застройщик, отселяя жильцов из квартир, которые попали в зону сноса, предложила С. жилье, от которого С. отказалась, из-за отдаленности от центра города. Затем С. была предложена денежная компенсация за ее квартиру, размер которой был явно занижен (в конце-концов, С., не видя выхода из сложившейся ситуации, подписала договор купли-продажи на предлагаемую сумму и взяла задаток).

В порядке комментария к данному примеру Уполномоченный хотел бы отметить следующее. В соответствии со статьей 32 Жилищного кодекса РФ выкупная цена жилого помещения определяется соглашением с собственником жилого помещения. При определении выкупной цены жилого помещения в нее включается рыночная стоимость жилого помещения, а также все убытки, причиненные собственнику жилого помещения его изъятием, включая убытки, которые он несет в связи с изменением места проживания, переездом и т.д. По соглашению с собственником жилого помещения ему может быть предоставлено взамен изымаемого помещения другое жилое помещение с зачетом его стоимости в выкупную цену. Данную норму законодатель установил для случаев изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд. В рассматриваемом конкретном случае снос жилого дома производился в интересах застройщика - строительной организации, что не исключает применение данной нормы и для этой ситуации.

Необходимо создать правовой механизм для обеспечения прав собственников жилых помещений при сносе принадлежащего им жилья по различным основаниям, в том числе – в связи с признанием его ветхим. В 2005 году в Государственной Думе

Астраханской области рассматривался законопроект, предусматривавший механизм компенсации собственникам стоимости жилья, подлежащего сносу. Однако закон пока не принят. В связи с приближением 450-летия г. Астрахани планируется широкомасштабный снос ветхого жилья и застройка освободившейся территории. Поэтому необходимость срочного принятия областного нормативного правового акта о порядке компенсации за жилье, попадающее в зону сноса, очевидна.

Нарушения имущественных прав граждан проявляются не только в связи с незаконным изъятием. Примером такого рода служит дело в связи с жалобой жителей с. Степное Красноярского района. В связи с переселением из санитарно-защитной зоны АГПЗ, предприятие ООО «Астраханьгазпром» потребовал от жителей указанного населенного пункта заключить договор дарения на передаваемое им жилье в рамках отселения из санитарно-защитной зоны. Ясно, что оформление такого договора потребовало бы от граждан весьма значительных финансовых затрат. Между тем, предприятие ООО «Астраханьгазпром» обязан был передать людям жилье в собственность в полном соответствии с Распоряжением Главы Администрации Астраханской области от 24 июля 1995 года № 1167-р «Об утверждении Положения о порядке проведения мероприятий по переселению населения, проживающего в санитарно-защитной зоне Аксарайского газоконденсатного месторождения (АГКМ)».

Данное Положение гласит: «Гражданам, подлежащим переселению из санитарно-защитной зоны, строятся дома и другие сооружения, исходя из количества членов семьи и с учётом установленных норм жилой площади, за счёт средств РАО «Газпром» и передаются в личную собственность гражданам без возмещения им стоимости сносимых домов, строений, сооружений». При этом указанным Положением не предусмотрена передача переселяемым гражданам жилой площади в качестве дара. Незаконность попытки предприятия ООО «Астраханьгазпром» передать квартиры заявителям в собственность по договорам дарения подтвердил в своем заключении Независимый экспертно-правовой совет (автор заключения - доктор юридических наук, проф. А.М. Эрделевский). В конечном итоге в результате мер,

предпринятым Уполномоченным, данная проблема была разрешена в соответствии с требованиями закона, и жители пос. Степное получили жилые помещения без обременения их передачи договором дарения.

Другой пример о защите права собственности связан со сферой земельных отношений. К Уполномоченному по правам человека в Астраханской области обратилась семья гр-на С., проживающая в Черноярском районе.

При организации крестьянско-фермерского хозяйства С. в 1993 году был предоставлен земельный участок общей площадью 17, 2 га, из земель находящихся в собственности ТОО «Ушаковское». Из них бесплатно выделили 15 га, а 2,2 га – предоставили в аренду. Позже, в 1998 году, как следует из жалобы С., хозяйство было ликвидировано, а земельный участок был у него изъят для дальнейшего перераспределения. В 2004 году С. попытался вернуть земли, переданные им бесплатно в собственность в качестве «земельного пая», но администрация Черноярского района отказала им в этом, нарушив тем самым права граждан на собственность.

В соответствии со статьей 53 Земельного кодекса Российской Федерации отказ лица от осуществления принадлежащего ему права на земельный участок (подача заявления об отказе) не влечет за собой прекращения соответствующего права. При отказе от права собственности на землю, этот участок в соответствии с Гражданским кодексом РФ приобретает правовой режим безхозяйной недвижимой вещи.

Следовательно, Администрация Черноярского района должна была поставить этот участок на учет в Агентстве кадастра объектов недвижимости Черноярского района как бесхозяйную вещь, и затем обратиться в суд за признанием права муниципальной собственности на этот отказной участок. Уполномоченным было разъяснено гр-ну С., что в соответствии со статьей 225 ГК РФ он, как бывший хозяин земельного участка, непризнанного по решению суда поступившим в муниципальную собственность, имеет полное право вновь принять его во владение, пользование и распоряжение (Дело № 02-0322/05).

Еще одна серьезная проблема, с которой столкнулся Уполномоченный в 2005 году в связи с коллективной жалобой жителей с. Михайловка Харабалинского района, но которая касается всех жителей села, также связана с имущественными правами граждан. Как известно, в начале 90-х гг. прошлого века бывшим членам колхозов выдали свидетельства на право собственности двух гектаров земли. Между тем, в подавляющем большинстве случаев земельные паи не выделены в натуре, т.к. оформление требует больших финансовых затрат, которые для жителей села просто не по карману. Тем не менее, юридически считаясь «собственники земли», сельские жители, которые подчас буквально сводят концы с концами, вынуждены ещё платить и налог за землю. Уполномоченный обращает внимание всех государственных органов на данную проблему и считает, что она требует быстрее урегулирования на законодательном уровне (Дело № 02-0055/05).

* * *

Как неоднократно указывалось в предыдущих докладах специфика нарушения права на жилье заключается в том, что данное право формально не нарушалось (граждане включались в очередь на получение жилья), но фактически не реализовывалось, поскольку граждане находились в очереди много лет, без какой либо реальной перспективы улучшить свои жилищные условия.

Для Астрахани с её большим массивом ветхого и аварийного жилья, нарушение данного права давно стало массовым, хроническим, и превратилось в болезненный социальный фактор.

С введением в действие нового Жилищного кодекса Российской Федерации правоотношения в жилищной сфере претерпели существенные изменения. Согласно ч. 3 статьи 40 Конституции Российской Федерации бесплатное жилье предоставляется только малоимущим и иным, указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище.

Отныне для граждан реализация права на жилье должна соотноситься с реальными доходами, с материальной возможностью купить, построить или нанять жилье. Насколько это поможет решить острую жилищную проблему покажет время.

Малоимущими и, соответственно, имеющими право на бесплатное жилье из государственного и муниципального фонда граждане признаются органами местного самоуправления в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

Нужно отметить, что органы государственной власти Астраханской области действовали медленнее, чем в некоторых других регионах. Закон Астраханской области «О порядке ведения органами местного самоуправления учета малоимущих граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма из муниципального жилищного фонда» был принят Государственной Думой Астраханской области лишь 22 декабря 2005 года.

Именно из-за отсутствия этого правового акта Администрацией г. Астрахани было отказано в постановке на учет гр-ну К., обратившемуся к Уполномоченному с жалобой по данному вопросу. С формальной точки зрения позиция администрации г. Астрахани соответствовала статье 6 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», в которой указано, что с 1 марта 2005 г. принятие на учет граждан в целях последующего предоставления им по договорам социального найма жилых помещений в государственном или муниципальном жилищном фонде осуществляется только по основаниям и в порядке, которые предусмотрены Жилищным кодексом РФ. Однако, длительное непринятие областного закона нарушило, по мнению Уполномоченного, право К. на поставку на учет для получения жилья на момент его обращения (**Дело № 02-0669/05**).

Применявшиеся ранее в жилищном законодательстве категории нормирования жилой площади отныне заменены новыми понятиями: норма предоставления и учетная норма площади жилого помещения.

Норму предоставления устанавливают органы местного самоуправления, учитывая при этом достигнутый на своей территории уровень обеспеченности жилыми помещениями. Понятие учетной нормы площади жилого помещения используется в целях принятия граждан на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях. Как и в случае с определением нормы предоставления

установление конкретного размера учетной нормы Жилищный кодекс РФ отнес к компетенции органов местного самоуправления. При этом максимальный размер учетной нормы может совпадать с размером нормы предоставления, установленной для соответствующего населенного пункта, или быть меньше указанного размера.

Однако многие органы местного самоуправления в Астраханской области эти нормативы до сих пор не установили, что препятствует гражданам реализовать свое право на жилье.

Так, гр-ка И., стоявшая в очереди на получение муниципального жилья, получила его в сентябре 2005 года, т.е. после принятия нового Жилищного кодекса РФ. Однако у заявительницы возник вполне резонный и правомерный вопрос: соответствует ли полученное ею жилье составу ее семьи, по какой норме производился расчет жилой площади на каждого члена семьи? Длительное бездействие муниципальных органов не дает возможности оценить правомерность действий Жилищного отдела г. Астрахани в ходе распределения жилья гражданам.

Прошло достаточно времени со дня принятия нового Жилищного кодекса РФ, да и сам факт его принятия не был неожиданностью для государственных органов Астраханской области, для органов местного самоуправления, и в частности – для администрации г. Астрахани, Астраханского городского Совета (ведь на протяжении многих месяцев шло обсуждение опубликованного законопроекта, взвешивались все его плюсы и минусы, возможные последствия).

Было совершенно очевидно, что именно на муниципальный уровень новый Жилищный кодекс перенес основную нагрузку по решению практических вопросов жилищной реформы, поэтому столь длительная подготовка требуемых нормативных документов вряд ли может быть оправданна.

* * *

Органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции обеспечивают условия для осуществления гражданам их права на жилище в соответствии со статьей 5 Жилищного кодекса РФ. В частности

устанавливается, что органы власти обеспечивают защиту прав и законных интересов граждан, потребителей коммунальных услуг, касающихся обслуживания жилищного фонда.

Большое количество обращений граждан к Уполномоченному по вопросам жилищной сферы, касаются неудовлетворительного качества коммунальных услуг, непосредственно связанных с обслуживанием жилищного фонда.

Согласно статье 4 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» каждый имеет право на то, чтобы жилищно-коммунальные услуги соответствовали по качеству обязательным требованиям нормативов и стандартов, санитарных правил и норм и условиям договора. В соответствии с п.1 статьи 547 Гражданского кодекса Российской Федерации в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств по договору энергоснабжения сторона, нарушившая обязательство, обязана возместить причиненный этим реальный ущерб.

В контексте соответствующих положений Гражданского кодекса РФ и Правил предоставления коммунальных услуг единственным основанием для перерыва или прекращения, ограничения в подаче гражданам коммунальных услуг могут служить необходимость проведения плановых или неотложных работ, стихийные бедствия и чрезвычайные ситуации.

При этом исполнитель жилищно-коммунальных услуг обязан принимать своевременные меры по предупреждению и устранению нарушений качества этих услуг, повышать их потребительские свойства, обеспечивая, таким образом, соблюдение Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденных постановлением Госстроя РФ от 27 сентября 2003 года № 170 и ГОСТ Р 51617-2000 «Жилищно-коммунальные услуги. Общие технические условия».

Существенным и длящимся на протяжении нескольких лет нарушением прав жителей населенных пунктов Астраханской области при предоставлении им жилищно-коммунальных услуг, по-прежнему, остается отсутствие договоров между гражданами и организациями, предоставляющими услуги.

Именно договор должен содержать перечень обязательных работ по содержанию и ремонту общего имущества многоквартирного жилого дома, выполняемых в счет ежемесячной оплаты.

Во всех договорах должны гарантироваться соблюдение критериев качества обслуживания, устанавливаться размер оплаты услуг в соответствии с ценами и тарифами, исчисленными в соответствии с установленными стандартами и нормативами потребления ЖКУ, утвержденными органами местного самоуправления.

В обращениях граждан, получаемых Уполномоченным по правам человека в основном содержатся жалобы на плохое состояние кровли жилых многоквартирных домов, нарушения герметичности панельных стыков, некачественное оказание услуг отопления, водоснабжения, горячего водоснабжения.

Попытки граждан заставить исполнителей предоставить им качественные услуги через суд не всегда находят поддержку. Так, супруги С. обратились в Советский районный суд с иском к ЖЭКу, требуя возместить им ущерб, причиненным им в связи с ненадлежащим оказанием жилищных услуг, однако, мировой судья, заволокитив рассмотрение иска на более чем 10 месяцев, взыскала лишь часть понесенных убытков (*Дело № 02-0231/05*).

* * *

Негативные процессы системного характера, происходящие в сфере здравоохранения на территории Астраханской области, не могут не вызывать озабоченность с точки зрения обеспечения конституционного права граждан на охрану здоровья.

По информации Комитета по здравоохранению администрации г. Астрахани количество врачей, младшего медицинского персонала и стационаров областного центра продолжает сокращаться. В 2005 году численность врачей в городской системе здравоохранения уменьшилась на 2,4 процента, средних медработников – на 4,6 процентов. Общий коечный фонд муниципальных лечебно-профилактических учреждений города по сравнению с предыдущим годом сократился на 9,3 процентов (188

коек), а общий коечный фонд с круглосуточным пребыванием уменьшился на 8,8 процентов (166 коек).

Аналогичные процессы происходят и в сельских районах. Так, в начале 2005 года в адрес Уполномоченного поступило коллективное обращение жителей Володарского района в связи с предполагаемым закрытием гинекологического отделения и сокращением числа койко-мест родильного отделения Центральной районной больницы. «Мы, в основном не работающие домохозяйки, имеющие по несколько детей, – отмечали заявительницы, – не можем лечиться в городских стационарах из-за дальности и дороговизны лечения» (Дело № 02-0136/05). Тревога звучала и в обращении жителей ряда населенных пунктов (с. Маково, Крутое и др.) по поводу закрытия детского, инфекционного и неврологического отделений участковой больницы в селе Зеленга. Как отмечалось в коллективном обращении, если раньше в больнице было 45 койко-мест, то в настоящее время – 5 круглосуточных и 10 дневных койко-мест, да и те постоянно находятся под угрозой закрытия (Дело № 02-0148/05).

Много вопросов возникает и в связи с деятельностью Астраханского областного Фонда обязательного медицинского страхования. По данным, опубликованным в местных периодических печатных изданиях, по состоянию на октябрь 2005 г. задолженность Фонда ОМС по финансированию территориальной программы составляет 60 млн. 206 тыс. рублей, за 2005 год – 43 млн. 969,1 тыс. рублей.

По состоянию на 1 ноября 2005 г. кредиторская задолженность лечебных учреждений по пяти видам расходов возросла по сравнению с началом года на 19,2 млн. рублей, и составила – 75,4 млн. рублей. По состоянию на декабрь 2005 года задолженность по заработной плате с начислениями медперсоналу лечебных учреждений посредством Фонда ОМС составляет 24 млн. 223,2 тыс. рублей.

К сожалению, приходится констатировать, что низкий уровень оплаты труда медицинских работников, крайне недостаточное финансирование системы здравоохранения способствуют уходу из отрасли высококлассных специалистов, что, несомненно, негативно влияет на качество оказываемой гражданам медицинской помощи.

В 2005 году Уполномоченному поступали жалобы на то, что в период нахождения на стационарном лечении, они были вынуждены приобретать, назначенные им лекарственные средства за счет собственных средств.

В частности, гр-н М. в своей жалобе на действия Астраханской городской клинической больницы № 3 им. С.М. Кирова сообщил, что все лекарственные средства, которые были назначены ему врачом, содержались в перечне жизненно необходимых лекарственных препаратов и, соответственно, должны были предоставляться ему бесплатно.

Запросы, сделанные Уполномоченным в государственные органы управления здравоохранением подтвердили, что указанное лечебное учреждение данные лекарственные средства получало, они имелись в наличии и, таким образом, их обязаны были бесплатно предоставить пациенту.

Однако возместить гр-ну М. понесенные им денежные расходы стало возможным лишь после вмешательства Уполномоченного, который обратился в интересах заявителя в суд – в результате ему выплатили 1148 рублей за лекарства и 1 тысячу рублей – в возмещение причиненного морального вреда (Дело № 02-0473/05).

Астраханская область является одним из самых неблагополучных регионов по заболеваемости туберкулезом. По данным Государственного учреждения здравоохранения «Областной противотуберкулезный диспансер» (ГУЗ «Облтубдиспансер») в Астраханской области в 2005 году состояло на учете более пяти тысяч человек инфицированных туберкулезом. В соответствии с Методическими рекомендациями по порядку формирования и экономического обоснования территориальных программ государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июля 2001 года № 550 потребность фтизиатрических коек для лечения взрослых и детей в Астраханской области составляет – 940. В тоже время, на территории области на 1 января 2005 года функционировало лишь 770 коек, что составляет менее 82% от необходимого количества. Несмотря на это, в 2005 году были

сокращены районные туберкулезные отделения в Зеленгинской участковой больнице (Володарский район) – 30 коек, в Камызякской центральной районной больнице – 40 коек и в Сасыкольской участковой больнице (Харабалинский район) – 25 коек. В результате проведенной реорганизации на территории Астраханской области осталось всего 675 коек для лечения больных туберкулезом или 72 % от потребности в регионе. При этом материально-техническое состояние противотуберкулезных учреждений остается крайне неудовлетворительным. Из 20 зданий ГУЗ «Облтубдиспансера» 18 ветхие и требуют систематического ремонта. На одного больного приходится только 2,5 метра площади, при норме 4,5 кв. метра.

Существенная проблема – не одинаковые возможности реализации права на льготное лекарственное обеспечение у астраханцев, проживающих в областном и районных центрах, и у жителей других населенных пунктов. Реальность такова, что жителям сел необходимо потратить средства и время, для того чтобы добраться до аптеки, заказать лекарства и снова обратиться туда спустя несколько дней. Причем, довольно часто по рецептам лекарства получить невозможно, поскольку учета требуемых лекарств в аптеках нет, а фирмы, поставляющие лекарства, являются монополистами (это, кстати, предопределяет и высокие цены на медикаменты).

В 2005 году Уполномоченный столкнулся с проблемой оказания медицинской помощи безработным. В связи с проведением конкурса по отбору страховой компании, вопрос об оказании медицинской помощи неработающим гражданам был урегулирован лишь в марте 2005 года.

Реализация права на охрану здоровья и медицинскую помощь значительно затруднена для лиц, находящихся в изоляторах временного содержания, приемниках-распределителях, следственных изоляторах, а равно для осужденных, отбывающих наказание в исправительных колониях. Следует отметить, что здесь сказывается влияние не только специфических режимных условий, затрудняющих оказание нормальной медицинской помощи, но подчас и предвзятое отношение – некоторые представители персонала мест содержания под стражей склонны считать, что со

стороны обвиняемых или осужденных часто имеет место симуляция болезни.

Гр-н Д. просил суд избрать ему меру пресечения, не связанную с лишением свободы, ссылаясь на необходимость по состоянию здоровья иметь возможность получать специальную медицинскую помощь. В пользу правдивости этого ходатайства свидетельствует запись в журнале ИВС, сделанная двумя врачами – невропатологом и хирургом – о том, что гр-н Д. действительно нуждается в срочном стационарном лечении. Прокурор, однако, настаивая на заключении гр-на Д. под стражу, уверял, что обвиняемый сможет получить необходимое лечение, находясь в СИЗО.

Удовлетворяя требование прокурора, судья, тем не менее, указал в решении на необходимость экстренной госпитализации гр-на Д. в соответствии с рекомендациями врачей. Однако, в больницу Д. доставлен не был под предлогом того, что «нет помещения для охраны» (Дело № 02-0197/05).

Гражданин К., содержащийся в следственном изоляторе № 1 и ранее страдавший болезнью сетчатки глаз, обратился к руководству данного учреждения по поводу существенного ухудшения зрения и просил оказать содействие в организации квалифицированного исследования специалистом. Он был, однако, осмотрен врачом-терапевтом, который констатировал, что «видимых признаков ухудшения зрения у К. не наблюдается». В этой связи Уполномоченный направил письмо начальнику УФСИН России по Астраханской области, в котором отметил, что специальных познаний врача-терапевта, в области офтальмологии явно недостаточно для окончательных выводов. После вмешательства Уполномоченного гр-н К. был этапирован на обследование в областную больницу при исправительной колонии № 2, где ему было проведено полное исследование глаз (Дело № 02-0788/05).

* * *

Право на труд и отдых, на защиту от безработицы и минимальную заработную плату гарантированы статьей 37 Конституции Российской Федерации.

Характерные нарушения в прошедшем 2005 г. проявились в злоупотреблениях работодателей при проведении процедур сокращения численности работников или штата организации, в систематической невыплате заработной платы (во многих случаях - более 2-х месяцев), неисполнении судебных приказов о принудительном взыскании заработной платы.

Вследствие этого, можно констатировать наличие фактов принудительного труда. Данные нарушения носят глобальный характер и представляют собой хроническую болезнь экономики Астраханской области, которой подвержены, как частные, так и бюджетные предприятия и организации.

В наиболее бесправном состоянии находятся работники у работодателей – физических лиц, т.е. индивидуальных предпринимателей, действующих без образования юридического лица. Зачастую, у таких работодателей, наем рабочей силы происходит без предусмотренных Трудовым кодексом РФ социальных гарантий, без трудового договора, без нормирования времени работы и отдыха, а выплата работникам заработной платы зависит от прихоти работодателя. Несмотря на то, что деятельность индивидуальных предпринимателей контролируют органы милиции и торговой инспекции, органы налогового учета и санитарно-эпидемиологического контроля, государственная инспекция труда и прокуратура, множество нарушений трудового законодательства, остаются нераскрытыми.

К Уполномоченному обратилась гр-ка К., в течение полугода работавшая в частной фирме «Ва-банк» в г. Астрахани в качестве торгового представителя. Несмотря на то, что трудовые отношения с К. не были официально оформлены в виде трудового договора, с нею был заключен договор о полной материальной ответственности. Заявительница просила Уполномоченного оказать содействие в легализации трудовых отношений, в восстановлении трудового стажа за отработанный период времени, погашении задолженности по заработной плате и компенсации за неиспользованный отпуск (на общую сумму – 35 тыс. руб.). Кроме того, за время работы К. в фирме работодателем не осуществлялись отчисления в соответствующие фонды социального и пенсионного страхования.

Обращения Уполномоченного, направленные в межрайонную налоговую инспекцию, прокуратуру Ленинского района г. Астрахани, УБЭП УВД Астраханской области и Государственную инспекцию труда в Астраханской области, не получили должного внимания. При таких обстоятельствах гр-ке К. в порядке статьи 13 и пп. п. 1 статьи 17 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области» была оказана юридическая помощь в составлении искового заявления в суд об установлении факта работы, взыскании заработной платы и возмещении морального вреда. Решением мирового судьи судебного участка № 3 Трусовского района г. Астрахани от 28 июня 2005 г. требования К. были частично удовлетворены, установлен факт ее работы, работодателю вменено в обязанность произвести все необходимые платежи в фонды государственного страхования, погасить судебные издержки и возместить заявительнице моральный вред (**Дело № 02-0089/05**).

Гр-н Е. обратился по вопросу неисполнения судебного приказа о принудительном взыскании заработной платы с администрации МУП «Чернояржилкомхоз». Лишь после обращения Уполномоченного к Главному судебному приставу по Астраханской области заявителю была перечислена часть задолженности в сумме 27,200 руб., остаток задолженности было обещано взыскать в ходе дальнейшего исполнения (**Дело № 02-0551/05**).

Гражданка М. обратилась в адрес Уполномоченного в защиту интересов отдельных представителей трудового коллектива ОАО «Астраханский спиртзавод» по аналогичному вопросу. Работодатель задолжал ей, а также ещё семи гражданам заработную плату за период с апреля по сентябрь 2005 г. (**Дело № 02-0691/05**).

Ранее в отношении того же предприятия самостоятельно обратились граждане Я., С. и М. (соответственно дела № 02-0587/05, № 02-0588/05, № 02-0600/05, объединенные в единое производство). В процессе проверки выяснилось, что должником было принято решение о ликвидации предприятия. Согласно ответу из Государственной инспекции труда в Астраханской области генеральный директор предприятия Короткий Ю.Г. был привлечен к административной ответственности, ему было выдано предписание о принятии исчерпывающих мер по погашению

задолженности по заработной плате, а согласно письму из УФССП по Астраханской области судебными приставами была арестована продукция предприятия, и задолженность по заработной плате частично погашена.

Последний пример иллюстрирует то, как сложно осуществить процедуру принудительного взыскания задолженности по заработной плате, а равно и погашения других материальных требований кредиторов, при реорганизации или ликвидации предприятия.

Если при реорганизации предъявить свои требования можно к вновь созданному предприятию, то в случае ликвидации вероятность получения долгов практически сведена к нулю. Согласно ч. 6 статьи 64 Гражданского кодекса РФ «требования кредиторов, неудовлетворенные из-за недостаточности имущества юридического лица считаются погашенными. Погашенными считаются также требования кредиторов не признанные ликвидационной комиссией, если кредитор не обращался с иском в суд, а так же требования, в удовлетворении которых решением суда кредитору было отказано».

Таким образом, залогом успеха в получении задолженности по заработной плате и иным платежам с предприятия, учреждения или организации в таких случаях является активная позиция самих граждан, трудовых коллективов и профессиональных союзов.

Нарушения трудовых прав имеют место не только на предприятиях промышленности и сельского хозяйства. Как показывают жалобы к Уполномоченному, сфера услуг в этом отношении далеко не отошла от сферы производства.

Гражданка Ц., работавшая в представительстве одного из высших учебных заведений обратилась по поводу неправомерных действий своего работодателя в интересах себя и других членов трудового коллектива. Оплата труда отдельных работников была явно занижена, в частности, зарплата завхоза составляла 500 руб., что ниже гарантированного минимального заработка. Жалоба Ц. была направлена в прокуратуру Астраханской области и Государственную инспекцию труда в Астраханской области, которыми были приняты меры по устранению, допущенных нарушений трудового законодательства (Дело № 02-0490/05).

Сфера оказания жилищно-коммунальных услуг также имеет свою определенную «трудовую» специфику. В большинстве случаев потребители (пользователи) услуг сталкиваются с их некачественным представлением и увеличением тарифов. Между тем, сами работники этой сферы по несколько месяцев не получают заработную плату. В частности, в адрес Уполномоченного обратились представители трудового коллектива НБО ЖЭК № 4 Трусовского района г. Астрахани с жалобой на задержку заработной платы и необоснованное снижение ее размера.

Среднемесячная заработная плата дворника за вычетом материальной помощи и отпускных согласно ответу из НБО ЖЭК № 4 составляла в 2004 г. 1312 рублей 28 копеек, в 2005 г. она составила 1457 рублей 95 копеек, т.е. в среднем была увеличена за год на 165 рублей 67 копеек. При этом, как явствует из содержания заявления, участки, за чистоту которых дворники были ответственны, укрупнились, вследствие чего, увеличился объем работы. Администрация Трусовского района г. Астрахани в своем ответе на запрос Уполномоченного о причинах повлекших возникновение такой ситуации объяснила, что «задолженность по заработной плате образовалась из-за непогашения дотаций по льготной категории граждан различного уровня бюджетов (городского, областного, федерального). Сумма задолженности на 1 августа 2005 г. по НБО ЖЭК составляет 292,2 тыс. рублей».

После обращения Уполномоченного к Мэру г. Астрахани задолженность была частично погашена, остальную часть, согласно ответу из администрации Трусовского района г. Астрахани было обещано выплатить по мере поступления денежных средств на счет предприятия.

Представляется следующая картина. Жилищно-эксплуатационным конторам должны их учредители - муниципальные органы власти, им, в свою очередь, должны - региональные органы государственной власти, региональным - федеральные. Решать вопросы недофинансирования в суде указанные звенья не хотят, вот и погашаются финансовые издержки за счет дворников и за счет населения, которое вынуждено оплачивать некачественные услуги по повышенным тарифам.

Помимо проблемы нарушения норм трудового законодательства существует не менее важная проблема – обеспечение права граждан на защиту от безработицы.

Из официальных данных Управления Федеральной службы по труду и занятости населения по Астраханской области положение на регистрируемом рынке труда Астраханской области в 2005 г. характеризовалось ростом постановки людей на учет в органы службы занятости, что обусловлено сложившейся социально-экономической ситуацией в области, а также ростом востребованности услуг службы занятости среди населения.

В 2005 году было поставлено на учет центрами занятости городов и районов Астраханской области 44,9 тыс. человек, граждан, что на 3,1 тыс. человек больше, чем в 2004 году.

В составе незанятых трудовой деятельностью граждан, обратившихся в поиске работы в органы службы занятости, стабильно, основная доля приходится на уволившихся по собственному желанию, уволенных в связи с сокращением численности персонала, выпускников учебных заведений, высшего, среднего и начального профессионального образования.

Следует отметить, что практически половина – 49,7% – безработных имеют высшее, среднее и начальное профессиональное образование.

По данным мониторинга занятости населения по населенным пунктам, ежегодно проводимыми органами службы занятости совместно с органами местного самоуправления, в сельских районах области по состоянию на начало 2005 г. насчитывалось 105 населенных пунктов (27,9 % от их общего числа), не имеющих работодателей. В этих населенных пунктах проживает свыше 11,5 тысяч трудоспособных граждан. Постоянный дефицит рабочих мест в районах области значительно осложняет трудоустройство незанятого населения».

Таким образом, трудности экономического развития, и сопутствующие кризису явления (такие, как реорганизация и ликвидация предприятий), приводят к сокращению рабочих мест и высвобождению рабочей силы, в особенности в сельских районах.

Эта тенденция, к сожалению, не преодолена. Безработица, как один из показателей экономического кризиса, удешевление рабочей силы и отсутствие легальных возможностей получить честно заработанные деньги, являются во многом, причинами роста преступности и увеличения различных нелегальных способов «подзаработать» в сфере торговли и сомнительного оказания различного рода услуг.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сведения, приведенные в настоящем Докладе свидетельствуют о том, что соблюдение прав и свобод граждан не стало пока еще нормой для многих государственных и муниципальных органов и их должностных лиц на всех уровнях. Такое отношение к тому, что составляет основу конституционного строя нашей страны, не может не породить у наших сограждан неверие в справедливость государства и его представителей, а, значит, в конечном счете, – общий правовой нигилизм.

Произошедшие летом 2005 года события в с. Яндыки, которые вызвали столь большой общественный резонанс, показали к чему может привести игнорирование властями законных прав и свобод человека и гражданина. Когда говорят, что массовые беспорядки в Яндыках не были «столкновениями на межнациональной почве», то это верно лишь в том смысле, что характер такого рода конфликтов изначально определяют другие, более глубинные, факторы.

Все о чем говорилось в настоящем Докладе: безработица, жилищная неустроенность, неурегулированность процессов миграции, откровенное игнорирование закона отдельными представителями судебского корпуса, некачественная работа должностных лиц местных правоохранительных органов – все это, проявившись в одном месте сразу и в концентрированном виде, породило события, которые могли привести к непредсказуемым последствиям.

Соблюдение прав и свобод человека государством – главная гарантия его стабильности. Защищать и утверждать их в нашем обществе – главная обязанность государства, конечная цель всех его

органов и должностных лиц. Ради успеха этой цели Уполномоченный по правам человека в Астраханской области, способствуя в рамках своей компетенции обеспечению прав и свобод человека, открыт для конструктивного сотрудничества со всеми государственными и общественными структурами.

Уполномоченный по правам
человека в Астраханской области

Ю. САЛТЫКОВ

27 февраля 2005 года

ТОЛЕРАНТНОСТЬ – БАЗОВЫЙ ПРИНЦИП ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБМУДСМАНА

*Тезисы к международной конференции омбудсманов
«Толерантность как фактор устойчивого развития
современной цивилизации», Казань, 16 июня 2005 г.*

Представляется чрезвычайно удачным и важным то, что организаторы нынешнего международного форума Омбудсманов в г. Казани в качестве основной темы предложили рассмотрение различных аспектов толерантности как фактора устойчивого развития общества.

Прежде всего несколько принципиальных соображений относительно границ применения принципа толерантности.

Основополагающая статья 2 Конституции Российской Федерации гласит, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью и обязывает государство во взаимоотношениях с личностью признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Обращаю ваше внимание на первый элемент этой «триады». Если у индивидуума есть право, то обязанность власти заключается, прежде всего, в том, чтобы это право *признавать*. Осознанное, целенаправленное признание прав и свобод, будь то конкретного лица или тех, кого именуют меньшинством, – это всегда залог *уважительного, терпимого* отношения к их запросам, чаяниям и требованиям.

Казалось бы, сказанное относится к вещам вполне очевидным. Практика, однако, порождает такие проблемы и, соответственно, столь острые дискуссии вокруг них, что впору говорить о необходимости взаимной терпимости в самой правозащитной среде.

Накануне нынешней конференции мне довелось познакомиться с рядом весьма интересных публикаций ведущего отечественного эксперта по развитию института Омбудсмана, президента Санкт-Петербургского гуманитарного и политологического фонда «Стратегия» профессора А.Ю. Сунгурова. В них он поднимает вопросы, на которые, как он сам признает,

трудно сформулировать «корректные ответы». По большому счету, его размышления сводятся к попыткам разобраться: не уподобляются ли защитники прав человека пресловутым «прогрессорам»? не превращаются ли гуманитарные интервенции в свою противоположность – насаждение авторитарных моделей? нет ли глобального противоречия между, ставшей уже аксиомой, концепцией всеобщности и универсальности категории «права человека», с одной стороны, и любого рода (будь то этнической, религиозной, культурной, социальной и т.д.) специфичностью, с другой?

Эти вопросы созвучны теме нашей конференции. При поиске путей их решения, как мне представляется, необходимо исходить из следующих моментов.

Прежде всего, говоря о толерантности, нельзя забывать об опасности применения этой категории сквозь призму релятивизма. В противном случае, тезис об отсутствии научных оснований для оценки (в т.ч. – негативной) поведения и практик может стать попустительством или фактическим оправданием человеческих жертвоприношений, геноцида, пыток как метода дознания и тому подобных вещей. Следовательно, полезные (адаптивные) функции толерантного подхода возможны лишь в случае признания наличия неких универсальных критериев. Для сферы прав человека этот главный критерий определил Марк Новицкий. *Это – достоинство человека и уважение к человеческому достоинству.*

Толерантность и правовое сознание – суть синонимы. Следовательно толерантность, взятая как метод, будет продуктивна лишь при условии признания того, что структурообразующие компоненты правового порядка, будучи автономными, взятые вместе зависят друг от друга. В этом случае компоненты, включенные в процесс социального взаимодействия, не будут «работать» на подавление, исключение одного другим.

Толерантное поведение может быть лишь результатом длительного, настойчивого, хотя и ненавязчивого культивирования.

В этом процессе значительная роль принадлежит институту Омбудсмана. Это естественно, поскольку его важнейшая функция – быть посредником, «дружелюбным интерфейсом» между безликой государственной машиной и конкретным человеком.

Таким образом, само содержание его деятельности объективно призвано способствовать взаимопониманию по линии «единица – власть». Задача сколь нужная, столь и сложная. Но здесь также и сама специфика функционирования института Омбудсмана способствует её решению.

Отсутствие у Омбудсмана императивных полномочий побуждает его добиваться результата на пути взаимных уступок, примирения, а значит, в конечном счете, – на пути взаимного понимания, терпимости, уважения. Федеральное законодательство и законодательство субъектов РФ, регламентирующее деятельность Уполномоченных по правам человека, содержит нормы, опираясь на которые, они могут достигать этого.

Так, в частности, согласно статье 25 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» при рассмотрении жалобы Уполномоченный обязан предоставить возможность государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, чьи решения или действия (бездействие) обжалуются, высказать свое мнение по поводу всех обстоятельств дела, дать свои объяснения по любым вопросам, подлежащим выяснению в процессе проверки, а также мотивировать свою позицию в целом. Аналогичная норма содержится практически во всех региональных законах, в т.ч. в статье 20 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области».

Опыт применения данной нормы свидетельствует – в процессе выслушивания позиции обеих сторон конфликта выясняется, что уважение, терпимое отношение друг к другу при активном посредничестве Уполномоченного по правам человека зачастую может привести к взаимоприемлемому результату. В практике работы астраханского Уполномоченного по правам человека уважение, терпимость к иному мнению проявляется, к примеру в том, что при реализации своего права на публикацию заключения в СМИ, он одновременно предлагает соответствующему органу или должностному лицу в этом же печатном издании поместить свой мотивированный отзыв по спорному вопросу.

В некоторых странах толерантность как методологическая основа деятельности Омбудсмана закреплена весьма четко. В этой связи весьма интересной представляется норма, закрепленная в Латвийской Республики о Государственном бюро по правам человека о том, что данный орган должен способствовать примирению сторон на основе взаимного отказа от ущемления прав и законных интересов.

Думаю, что такое официальное постулирование деятельности Уполномоченного по правам человека – как направленной на примирение сторон конфликта и поиск взаимоприемлемого решения – служил бы ориентиром как для лиц, обращающихся за помощью к Уполномоченному, так и для тех, кто является «предметом жалоб».

Хотелось бы поддержать мнение моего польского коллеги г-на Анджея Цоля, высказанного год назад в ходе конференции Омбудсманов в Будапеште (май 2004 г.) о том, что Уполномоченный по правам человека должен выполнять функции медиатора, даже если в его арсенале нет такого полномочия, формально предоставленного законом. «Он должен быть медиатором в случае, когда этого требует характер и обстоятельства дела, например, если находящиеся в конфликте стороны не могут достичь согласия по вопросу очень существенному для правильного функционирования государства и прав граждан (законодательные аспекты, функционирование правоохранительных органов и т.п.)».

В данном случае каждый Омбудсман берет на себя смелость быть «личным эталоном» толерантного поведения. Конечно, это налагает на него колоссальную моральную ответственность, ибо он должен суметь соблюсти тонкую грань между признанием ценности, неповторимости внутреннего мира каждого и общественными интересами всех.

В заключение позвольте выразить благодарность инициаторам и организаторам конференции за возможность обсудить многие значимые проблемы нашего профессионального сообщества и те замечательные условия, которые были созданы для этого.

Ю. Салтыков

**ТЕЗИСЫ К ЗАСЕДАНИЮ КРУГЛОГО СТОЛА
«РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Москва, Государственная Дума РФ, 24 ноября 2005 года

I. Современное состояние проблемы

Прежде всего хотелось бы выразить большую признательность Совету Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Комитету Госдумы по конституционному законодательству и государственному строительству за организацию данного «Круглого стола».

Сам факт его проведения – свидетельство того, что на самом высоком государственном уровне осознается необходимость более пристально и внимательно присмотреться к новой реальности современной правовой системы России – институту Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

Начиная с 1998/99 гг. в Госдуму вносились законопроекты, касающиеся регулирования деятельности региональных Уполномоченных по правам человека. К сожалению, все эти законопроекты были либо отклонены, либо сняты с обсуждения.

Однако дальнейшее раскрытие потенциала региональных Уполномоченных в деле защиты прав и свобод населения субъектов Федерации без новаций в важнейших отраслях федерального законодательства – невозможно.

Определить те направления, по которым должен пойти законотворческий процесс, создающий базу для перспектив развития и совершенствования института Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации – в этом мне видится основная задача нашего «Круглого стола».

II. О проекте Федерального конституционного закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»

По поводу проекта Федерального конституционного закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Концепция этого законопроекта, разработанная в аппарате Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации, заключается в том, что Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации составляют некую единую систему государственной внесудебной защиты прав и свобод человека и гражданина на территории Российской Федерации. Исходя из этого «базисного» положения вытекает новый порядок назначения на должность Уполномоченных по правам человека в субъекте Российской Федерации – отныне они должны назначаться органами законодательной власти регионов по представлению федерального Уполномоченного.

Таким образом, если не считать дополнительных статей 5–2 и 35–1, которые не носят принципиального характера, весь смысл предлагаемых поправок – изменение порядка назначения Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

В этой связи хотелось бы отметить, что подход к выстраиванию взаимоотношений между федеральным Уполномоченным и Уполномоченными в регионах на основе статьи 5 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», по моему мнению, не приемлем в принципе.

Во-первых, сама концепция «единой системы внесудебной защиты» так, как она изложена в законопроекте, не верна по сути. Совершенно очевидно, что система государственной внесудебной

защиты прав и свобод человека и гражданина не исчерпывается институтом Уполномоченного по правам человека.

Институт Уполномоченного по правам человека является лишь одним из её компонентов, дополняющим иные механизмы внесудебной защиты. Предлагаемая концепция вызовет негативную, но, при этом, вполне справедливую, реакцию со стороны других государственных органов, осуществляющих внесудебную защиту прав и свобод человека и гражданина (прокуратура, государственная инспекция по труду и т.д.).

Во-вторых, нам представляется, что неправы те, кто считает будто правовой основой деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации является статья 5 ФКЗ. Правовой основой их деятельности является пункт «в» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, согласно которому к совместному ведению Российской Федерации и её субъектов относится «защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств».

Позвольте в этой связи напомнить, что Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» был принят Государственной Думой 25 декабря 1996 г. и подписан Президентом – 26 февраля 1997 года. Между тем Закон об Уполномоченном по правам человека Республики Башкортостан был принят в апреле 1996 года, аналогичный закон Свердловской области – в мае-июне 1996 года, а Закон Санкт-Петербурга, регулирующий деятельность городского Омбудсмана принят 17 декабря 1996 года, т.е., пусть на несколько дней, но он также «старше» Федерального конституционного закона.

Названные мной три закона имеют существенные отличия от Федерального конституционного закона в ряде принципиальных моментов – и в приоритетах при обозначении функций, и в порядке назначения (как, скажем, в Свердловской области), и в процедуре проведения расследований. Санкт-Петербургский закон вообще имеет оригинальную концепцию, наиболее приближающую городского Омбудсмана к классической «парламентской» модели. Таким образом, разрабатывая свои законы об Уполномоченном по правам человека, субъекты Федерации отнюдь не копировали механически федеральное законодательство.

Предлагаемый порядок назначения Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации противоречит статье 72 Конституции Российской Федерации, и его реализация на практике означала бы нарушение конституционного принципа федерализма, являлась бы необоснованным вмешательством федерального центра в компетенцию субъектов Российской Федерации.

По самому большому счету, нынешняя формулировка статьи 5 ФКЗ предельно корректна. **Не стоит забывать, что в свое время именно на такой формулировке настояла верхняя палата – Совет Федерации.**

И если уж, как-то *осторожно* корректировать эту статью, то лишь исходя из двух соображений: **во-первых**, чтобы стимулировать процесс формирования института Уполномоченного по правам человека в максимально большем количестве субъектов Российской Федерации, и, **во-вторых**, чтобы заложить основы взаимоотношений между федеральным Уполномоченным и Уполномоченными в регионах; отразить, так сказать, существующий порядок вещей – наличие этого института на двух уровнях: федеральном и региональном.

Возможная редакция пункта 1 статьи 5 ФКЗ содержится в нашем варианте проекта Федерального конституционного закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». С одной стороны, предлагаемая редакция не ущемляет права регионов в части разделения полномочий и предметов ведения, поскольку всё же *не обязывает их создавать у себя этот институт*, но, с другой стороны, – более категорично ориентирует органы государственной власти субъектов РФ на создание на своих территориях дополнительных механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина. Думаю также, что вполне допустимо говорить о координации в рамках планирования совместной работы, обмена информацией, взаимной методической помощи и т.д., но лично я, как многие мои коллеги, категорически против того, чтобы под предлогом координации навязывалась некая

иерархическая «вертикаль», ибо применительно к институту Омбудсмана она абсолютно неуместна и явно надуманна.

III. О правовом регулировании на федеральном уровне деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации

Теперь позвольте перейти к вопросу о рамочном федеральном законе, который бы устанавливал правовые основы деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Несколько лет назад целесообразность принятия федерального закона о региональных Уполномоченных (назову его так для краткости) казалась очевидной. Сегодня мы можем вернуться к обсуждению этой темы, заметно обогащенные взаимным опытом в сфере правового регулирования нашей деятельности, с учетом наработанных каждым из нас практических навыков.

Когда в новом деле делаются первые шаги, любые трудности объективно подчас воспринимаются как следствие ограниченных возможностей либо недостаточности полномочий. Не секрет, что каждому из нас (кому-то в большей, кому-то в меньшей степени) пришлось пройти этап адаптации во взаимоотношениях с традиционными структурами, осуществляющими защиту и восстановление прав и свобод (суд, прокуратура).

В этих условиях на определенном этапе становления института Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации наличие федерального закона о региональных Уполномоченных воспринималось как своеобразная гарантия выживания и утверждения данного института.

Сегодня вполне очевидно, что и на основе регионального законодательства, в рамках тех полномочий, которые предоставляют региональные законы, Уполномоченные по правам человека в субъекте Российской Федерации могут в целом вполне эффективно и результативно осуществлять свою деятельность.

Другое дело, что с самого начала своего появления в российских регионах Уполномоченные по правам человека столкнулись с двумя ключевыми проблемами.

Первая проблема касается взаимоотношений Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации и федеральных структур в регионе. Поскольку права и свободы человека и гражданина могут нарушаться (и нарушаются) федеральными органами либо должностными лицами, расположенными на территории субъекта Российской Федерации, каким образом региональному Уполномоченному по правам человека оказывать помощь лицам, обратившимся к нему за содействием? Иными словами, встает вопрос о пределах юрисдикции регионального Уполномоченного. То, что вопрос требует разрешения видно хотя бы из такого наглядного примера. Исправительные учреждения, расположенные на территории региона находятся в ведении Федеральной службы исполнения наказаний – т.е. структуры на которую юрисдикция Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации не распространяется. То есть формально территориальные управления ФСИН РФ вправе и не реагировать на действия Уполномоченного. С другой стороны, Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации упомянут в Уголовно-исполнительном кодексе, в данном федеральном законе за ним закреплено право беспрепятственно посещать исправительные учреждения.

Вторая проблема заключается в том, что Уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации так или иначе приходится постоянно сталкиваться с судебной властью, как правило, в трех аспектах: 1) в связи с жалобами на приговоры по уголовным делам; 2) по делам, когда имело место предварительное обжалование со стороны заявителя в суд; 3) в случае, когда заключение регионального Уполномоченного с его рекомендациями игнорируется, и он вынужден прибегать к «последнему аргументу» – обращению в интересах заявителя в суд.

Между тем, всё судопроизводство – уголовно-процессуальное и гражданско-процессуальное, административное – регулируется федеральным законодательством, где Уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации пока нет места.

Именно сквозь призму этих двух проблем нам следует четко определиться и понять, что нужно от рамочного федерального закона о региональных Уполномоченных.

Федеральный закон о региональном Уполномоченном, если всё таки говорить о его принятии, должен, на наш взгляд, закрепить лишь те аспекты, которые невозможно узаконить на уровне субъекта Федерации.

Первое. В части правового статуса. Думаю, что Федеральный закон должен содержать императивную норму о том, что региональный Уполномоченный назначается исключительно законодательным органом власти субъекта Федерации. Бесспорно необходимо закрепить неприкосновенность регионального Уполномоченного, ввести иммунитет от уголовного преследования и предоставить ему право на отказ от дачи свидетельских показаний по делам, которые находятся в его производстве. Необходимо также законодательно решить вопрос о допуске регионального Уполномоченного к гостайне в случае необходимости (на практике такая потребность возникает). Все вышесказанное даст региональным Уполномоченным дополнительные рычаги в работе, создаст надежные гарантии их подлинной независимости.

Второе. В части компетенции. Необходимо официально закрепить то, что компетенция регионального Уполномоченного распространяется не только на решения, действия (бездействие) региональных государственных органов и органов местного самоуправления, но и – территориальных подразделений федеральных государственных органов и их должностных лиц.

Третье. В части гарантий процедуры проверки жалоб. Следует закрепить право региональных Уполномоченных на ознакомление с материалами уголовных, гражданских дел и дел по административным правонарушениям, производство по которым завершено.

Четвертое. В части способов содействия в восстановлении прав и свобод. Необходимо узаконить на федеральном уровне процедуру внесения мотивированного ходатайства регионального Уполномоченного на вступившие в законную силу судебные решения, а также прописать право регионального Уполномоченного на обращение в суд как в интересах отдельного лица, так и в

интересах неопределенного круга лиц. Практика работы также показывает настоятельную потребность закрепить право региональных Уполномоченных на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации. Необходимо, чтобы в федеральном законе была прописана также норма, дающая право региональному Уполномоченному обращаться за содействием в федеральные органы власти – это тем более важно, если в сферу юрисдикции регионального Уполномоченного будут входить территориальные органы федеральных структур.

Собственно говоря это всё, что требуется от федерального закона об основах деятельности региональных Уполномоченных. В этом, и только в этом смысле следует понимать то «единообразие» института регионального Уполномоченного, о котором говорит в своем Докладе Комиссар по правам человека Совета Европы господин Альваро Хиль-Роблес.

Хотел бы сделать акцент ещё на одном принципиальном моменте. Устанавливая в рамочном законе компетенцию регионального Уполномоченного, не следует закреплять как общее правило то, что он принимает к рассмотрению жалобы лишь после того, как заявителем исчерпаны иные средства правовой защиты.

На сегодняшний день мы имеем разнообразие подходов региональных законодателей к организации деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. И если в большинстве региональных законов сегодня закреплена, скопированная с ФКЗ модель «Уполномоченный – последняя инстанция», то в настоящее время, как показывает опыт Удмуртской Республики, возможен и принципиально иной подход к модели регионального Уполномоченного.

Было бы также неправильным, если в рамочном законе пытались бы предусмотреть всё – вплоть до формы служебных удостоверений и языка делопроизводства. Такие вопросы как порядок назначения Уполномоченного, требования к кандидатурам, срок полномочий Уполномоченного, критерии приемлемости жалоб, функционирование аппарата и т.д., должны регулироваться на уровне региона – не следует перегружать ими федеральный закон. Зачем, скажем, федеральным законом устанавливать, как это предлагается, единый возраст кандидатов на должность

Уполномоченного? Ведь субъекты Федерации определяют его, в том числе, с учетом каких-то устоявшихся местных традиций, культурно-исторических, национальных особенностей и прочих условий.

Таким образом, резюмирую – Федеральный закон о региональном Уполномоченном должен затрагивать только принципиальные вопросы, требующие правового регулирования на федеральном уровне.

IV. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации

В пакете материалов, присланных накануне «Круглого стола» из аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, имеется проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

Речь идет о том, чтобы права и полномочия федерального Уполномоченного по правам человека, зафиксированные в ФКЗ, закрепить также – в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации, Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации, Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

В пояснительной записке к законопроекту констатируется, что несмотря на то, что ГПК РФ, УПК РФ, КоАП РФ «не могут распространять свой приоритет на разрешение коллизий с федеральными конституционными законами, а при их расхождении должны применяться законы, имеющие большую юридическую силу, суды по-прежнему продолжают уклоняться от исполнения норм Федерального конституционного закона от 26.02.97 № 1–ФКЗ, поскольку в кодексах отсутствуют положения, которые регулировали бы процессуальную компетенцию Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации по осуществлению им государственной защиты прав человека, нарушенных при отправлении правосудия».

Если такая ситуация складывается в связи с применением Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», то можно со всей уверенностью предвидеть, что при реализации федерального закона о региональном Уполномоченном по правам человека (если таковой закон будет принят) мы столкнемся с аналогичной проблемой.

Поэтому применительно к институту Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации необходимо прорабатывать соответствующие поправки в Уголовно-процессуальный кодекс, Гражданский процессуальный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, а также – в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», в Закон РФ «О государственной тайне», в Закон РФ «О чрезвычайном положении», в Трудовой и Налоговый кодексы и некоторые другие нормативные правовые акты Российской Федерации.

Ю. САЛТЫКОВ
Уполномоченный по правам
человека в Астраханской области

**ИНФОРМАЦИЯ О ПРАВОВОМ ПРОСВЕЩЕНИИ,
МЕЖДУНАРОДНОМ, МЕЖРЕГИОНАЛЬНОМ
И МЕЖСЕКТОРНОМ СОТРУДНИЧЕСТВЕ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ
ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В 2005 ГОДУ**

В соответствии с Законом Астраханской Области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области» от 22 января 1999 года № 1/99-ОЗ, средствами, указанными в настоящем Законе, Уполномоченный способствует правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Указанное направление работы, направленное на профилактику нарушений прав человека, включает в себя межсекторное, межрегиональное и международное сотрудничество аппарата Уполномоченного по правам человека в Астраханской области.

В 2005 году в сотрудничестве с Министерством образования и науки Астраханской области, Астраханским центром гражданского образования и информационного обеспечения, Уполномоченным по правам ребенка г. Астрахани сформирован **институт уполномоченных по правам участников образовательного процесса**, или «школьных омбудсманов». Этот новый институт гражданского общества нацелен на формирование правового сознания учащихся, правовое просвещение школьников, их родителей и учителей, развитие механизмов защиты прав ребенка.

Повышению правовых знаний и приобретению навыков самостоятельной творческой работы школьников способствовало проведение под патронажем Государственной Думы Астраханской области ежегодного **Конкурса исследовательских работ учащихся «Права ребенка – в новом веке»**. Конкурс 2005 года, четвертый по счету, укрепил положительную практику и традицию совместной межведомственной работы по профилактике правового нигилизма, развитию активной гражданской позиции подрастающего поколения Астраханской области.

В целях обеспечения обратной связи между Уполномоченным и гражданами распоряжением Уполномоченного от 25.10.2005 № 168-05 утверждено «Положение об общественных помощниках Уполномоченного по правам человека в Астраханской области».

Основной задачей общественных помощников является оказание ими содействия Уполномоченному в реализации функций по защите и восстановлению прав и свобод человека и гражданина путем распространения среди населения всесторонней информации о работе Уполномоченного, а также доведения до Уполномоченного информации о фактах нарушений прав и свобод человека и гражданина.

Общественные помощники выполняют следующие функции:

- информируют граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Астраханской области, о деятельности Уполномоченного, разъясняют им компетенцию и порядок работы Уполномоченного и его аппарата, распространяют в этой связи брошюры, буклеты, плакаты, листовки, компакт-диски, иные информационные материалы, выступают в средствах массовой информации;

- оказывают содействие гражданам Российской Федерации, иностранным гражданам и лицам без гражданства, находящимся на территории Астраханской области, в правильном оформлении жалоб к Уполномоченному, а также разъясняют им возможные варианты защиты прав и свобод в случаях, неподведомственных Уполномоченному;

- осуществляют сбор и анализ информации о состоянии и обеспечения прав и свобод человека и гражданина на территории Астраханской области в рамках действующего законодательства;

- разрабатывают и вносят Уполномоченному предложения, направленные на устранение причин и условий, способствующих нарушениям прав и свобод человека и гражданина на территории Астраханской области;

- оказывают содействие аппарату Уполномоченного в проведении семинаров, конференций и иных мероприятий по вопросам защиты прав человека.

Институт общественных помощников Уполномоченного, положительно воспринятый местным сообществом, уже после двух месяцев своего учреждения объединил более тридцати активных граждан преимущественно из числа преподавателей общеобразовательных школ, студентов вузов и работников библиотек.

В 2005 году установилось тесное сотрудничество с **Центром правовой информации** Областной научной библиотеки им. Н.К. Крупской в плане комплектации Центра методической информацией, организации совместного приема и правового консультирования граждан в районных библиотеках Астраханской области, организации тематических встреч и круглых столов с общественными помощниками Уполномоченного.

По инициативе аппарата Уполномоченного по правам человека в Астраханской области в рамках программы МАТРА/КАП создан **общественный комитет по защите прав студентов**. В рабочую группу комитета вошли также представители Министерства образования и науки, Управления по связям с общественностью администрации г. Астрахани, Астраханского центра гражданского образования и информационного обеспечения, Астраханской областной научной библиотеки им. Н.К. Крупской, Молодежного правительства Астраханской области, общественных организаций области.

Цель комитета: улучшение положения с правами студентов в Астраханской области посредством налаживания конструктивного межведомственного и межсекторного сотрудничества. Деятельность комитета ведется в сотрудничестве с сетью "За права студентов" молодежного правозащитного движения (МПД), Краснодарской краевой общественной организацией "Молодежная группа за толерантность "ЭТНИКА", исследовательской группой Поволжского региона "Защита прав человека: от теории к практике", ассоциацией "Голос".

В сентябре 2005 года аппарат Уполномоченного по правам человека совместно с Русско-немецким домом (РНД), как центром европейской культуры в Астрахани, организовал проведение **Дней Европы**. В рамках данного мероприятия прошла презентация текущих и перспективных проектов под эгидой структур ЕС и ФРГ,

организован семинар Ростовского бюро Тасис по теме «Программа Сотрудничества ЕС и России», встречи с представителями Европейского Института Омбудсмана, Британского благотворительного фонда САФ.

Идея проведения Дней Европы, приуроченных к 5-летнему юбилею РНД, была предложена Уполномоченным по правам человека в Астраханской области Ю.Н. Салтыковым и получила одобрение на его встрече с Послом Европейского Союза в России г-ном Марком Франко в Москве в июле 2005 года. Посол ЕС отметил значительный интерес Европейской Комиссии к сотрудничеству с Астраханской областью по широкому спектру вопросов в контексте принятых на саммите Россия-ЕС 10 мая 2005 года четырех «Дорожных карт», включающих среднесрочные приоритеты в реализации общих пространств: экономическое пространство, пространство свободы, безопасности и правосудия, внешней безопасности, пространство исследований, образования и культуры.

Очевидно, что участие в европейских программах несет расширение связей и кругозора, духовное взаимообогащение культур, улучшение взаимопонимания и сближение позиций в концепциях прав человека, рост гражданского и правового сознания людей, развитие институтов гражданского общества, способствует консолидации демократических сил. Первый подобный опыт по подведению итогов и рассмотрению перспектив развития европейских программ в Астраханской области дал основания надеяться на установление традиции ежегодного проведения Дней Европы с участием гостей из Европейского Сообщества, широких слоев представителей власти, бизнеса и общественности нашего региона.

В ноябре 2005 года сотрудничество с Представительством Европейской Комиссии получило дальнейшее развитие - Астраханская область в качестве пилотного региона включена в двухлетний проект Тасис **«Повышение осведомленности общественности о российской правовой системе»**. Уполномоченный по правам человека в Астраханской области вошел в состав руководящего комитета проекта. Целями проекта является:

- информировать общественность о правовой системе в России; содействовать формированию более активной позиции в отношении использования конституционных прав и имеющихся средств правовой защиты;
- расширять возможности средних школ по обучению предметам, касающимся права, и по формированию более активной гражданской позиции у молодых людей;
- повышать уровень сотрудничества и доверия между судьями, председателями судов и журналистами.

16 июня 2005 г. Уполномоченный принял участие в Международной конференции омбудсманов «Толерантность как фактор устойчивого развития современной цивилизации», прошедшей в Казани. В рамках этой конференции, в которой приняли участие омбудсмены из ряда европейских стран, состоялся также IX Круглый стол Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, организованный Комиссаром по правам человека Совета Европы, Уполномоченным по правам человека в Республике Татарстан и Санкт-Петербургским гуманитарным и политологическим центром «Стратегия».

С 31 августа по 3 сентября 2005 года в Астраханской области с рабочим визитом находились известные российские правозащитники – руководители Московского бюро по правам человека. На встречах и в поездке по области правозащитников сопровождал Уполномоченный по правам человека в Астраханской области Ю.Н. Салтыков.

По итогам визита «Справка о выезде в Астраханскую область директора МБПЧ А.С.Брода и юридического директора МБПЧ, президента Секции Международного общества прав человека в России В.М.Новицкого в связи с событиями в селе Яндыки» направлена Уполномоченному по правам человека в РФ, Главе Представительства Европейской Комиссии в Москве, Председателю ПАСЕ, Комиссару по правам человека ООН, Комиссару по правам человека Совета Европы, Председателю Правительства РФ, Главе Администрации Президента РФ, Председателю Государственной Думы РФ, Директору БДИПЧ ОБСЕ, Губернатору Астраханской области, Уполномоченному по правам человека в Астраханской области.

В период с 13 по 16 сентября 2005 г. Уполномоченный принял участие в Конференции Уполномоченных по правам человека в Краснодарском крае, на которой были рассмотрены законопроекты об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, выбран новый председатель Координационного совета Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, входящих в Южный федеральный округ. По предложению Уполномоченного Ю.Н. Салтыкова, председателем Координационного совета стал Уполномоченный в Краснодарском крае А.Г. Козицкий. По предложению координатора Поволжской исследовательской группы по правам человека Е.Г. Маркеловой, Уполномоченный был принят в члены этого широко известного в российских и международных кругах объединения авторитетных специалистов в сфере теории и практики защиты прав человека.

Было достигнуто соглашение о сотрудничестве с членами Поволжской группы по ряду вопросов, включая передачу в Астраханскую область саратовского опыта по развитию института школьных омбудсманов – уполномоченных по правам участников образовательного процесса. На конференции была достигнута договоренность с директором Центра «Юристы за конституционные права и свободы» А.К. Соболевой о безвозмездной помощи в защите нарушаемых в Астраханской области конституционных прав граждан, а также с президентом Международной сети «Молодежное правозащитное движение» А.Ю. Юровым о юридической и методической поддержке защиты прав студентов в Астраханской области.

Уполномоченный принял участие в конференции «100-летие российского парламентаризма: права женщин», состоявшейся 21 ноября в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Организаторами конференции выступили Консорциум женских неправительственных объединений и Российской Ассоциацией политической науки при поддержке Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

На конференции обсуждались вопросы реализации гражданских прав женщин и гендерного равноправия для обоих полов, вопросы соблюдения прав ребенка и роли во всех этих процессах Уполномоченных по правам человека в регионах России. В конференции приняли участие Председатель Совета Федерации С.М.Миронов, члены Совета Федерации РФ В.Петренко и А.Громова, депутат ГД РФ Е. Лахова, представители федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представители женских общественных организаций.

24 ноября 2005 года Уполномоченный принял участие в работе Круглого стола по теме «Развитие института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации», проходившего в Государственной Думе Федерального Собрания РФ с участием первого заместителя Председателя Государственной Думы Л.К. Слиски, заместителя Председателя Государственной Думы С.Н. Бабурина, Председателя Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству В.Н. Плигина, депутатов Государственной Думы, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукина, заместителя Генерального прокурора Российской Федерации В.И. Колесникова, уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, представителей общественных организаций.

Участники «круглого стола» отметили необходимость формирования единой системы государственной защиты прав человека на всей территории Российской Федерации, внесения для этого соответствующих дополнений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», принятия федерального закона «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации», а также внесения изменений в Уголовно-процессуальный, Гражданский процессуальный кодексы и Кодекс об административных правонарушениях.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукин сосредоточил внимание на необходимости законодательного обеспечения системности в защите прав человека, осуществляемой федеральным и региональными

уполномоченными, соблюдения конституционных основ федерализма при формировании института государственной защиты прав человека на всей территории Российской Федерации. Заместитель Генерального прокурора Российской Федерации Колесников В.И. заявил о том, что уполномоченные по правам человека должны быть назначены во всех субъектах Российской Федерации, а не в 31 как в настоящее время. Он обещал содействовать становлению института региональных омбудсменов силами органов прокуратуры, отметив необходимость законодательного расширения полномочий федерального и региональных уполномоченных по правам человека и более тесного сотрудничества с ними в защите прав человека прокуроров субъектов Российской Федерации.

По итогам «круглого стола» его участники предложили сформировать в Государственной Думе рабочую группу по реализации предложений, направленных на совершенствование правового регулирования компетенции и статуса уполномоченных по правам человека, обеспечение единства форм и методов совместного осуществления ими государственной защиты прав человека и разделение полномочий между федеральным и региональными омбудсменами.