

УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ

ДОКЛАД
О ПОЛОЖЕНИИ
С СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА
В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ
В 2009 ГОДУ

Астрахань
2010

ВВЕДЕНИЕ

Доклад о положении с соблюдением прав человека в Астраханской области подготовлен в соответствии со статьей 27 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области».

В основе Доклада результаты рассмотрения поступивших к Уполномоченному коллективных и индивидуальных обращений, сведения, полученные Уполномоченным и сотрудниками его аппарата при проведении личного приема граждан либо в ходе посещения ими учреждений, предприятий и организаций.

В 2009 году, как и в предыдущие два года, в аппарат Уполномоченного обратилось около 2.5 тысяч человек, поступило свыше 800 письменных обращений, из них 42 % обращений – от жителей г. Астрахани. В каждом четвертом случае в результате проверки был подтвержден факт нарушения права (прав) заявителя государственными или муниципальными органами власти, организациями, учреждениями, предприятиями либо их должностными лицами.

В качестве специфической особенности 2009 года следует отметить значительный рост обращений, связанных, *во-первых*, с реализацией жилищных прав, и, *во-вторых*, от граждан, находящихся под стражей в местах принудительного содержания, подведомственных Управлению Федеральной службы исполнения наказаний (УФСИН) в Астраханской области (в целом данная категория лиц составляет порядка 36 % от общего количества заявителей, приславших в 2009 году письменные обращения).

Количество обращений по жилищным вопросам ежегодно является значительным, однако заметное увеличение количества обращений по данной тематике в 2009 году отчасти объясняется тем, что в истекшем году предпринимались шаги по отселению граждан из ветхого и аварийного жилья. Бесспорно, что решение данной проблемы сопровождается значительными трудностями, а это обстоятельство, в свою очередь, порождает рост общего потока обращений граждан в различные инстанции.

Что касается обращений от лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы (УИС), то в отличие от прошлых лет, в 2009 году бóльшая часть обращений содержит претензии на неудовлетворительные условия содержания (ранее преобладали обращения, связанные с несогласием с вынесенными обвинительными приговорами суда).

Не отрицая наличия серьезных проблем в части обеспечения прав осужденных, подозреваемых и обвиняемых, следует отметить, что рост количества жалоб от данной категории граждан в определенной степени является, с одной стороны, следствием стремления нового руководства УФСИН России по Астраханской области навести порядок в подведомственных учреждениях, а, с другой, – отражением тяжелого материально-технического положения учреждений УИС.

Говоря о результатах деятельности Уполномоченного и его аппарата, следует отметить, что в ходе проведения проверок по жалобам удалось добиться восстановления нарушенных прав и свобод около 25,7 % заявителей. В ряде случаев факты нарушения прав были установлены, однако права людей были восстановлены лишь частично.

Однако и в тех случаях, когда оказать содействие в восстановлении прав в рамках компетенции Уполномоченного оказывалось невозможно, всем обратившимся лицам оказывалась консультативная помощь. Сотрудники аппарата Уполномоченного в ходе ежедневных приемов граждан разъясняли людям способы самостоятельной защиты прав, оказывали им организационную и информационно-методическую помощь по оформлению необходимых документов.

В 2009 году, соотношение количества жалоб на нарушение социально-экономических и гражданских (личных) прав составило соответственно 55,8 % и 44,2 % от общего их количества.

Таким, образом, в более половине случаев обращения граждан содержали претензии по поводу ущемления их социально-экономических прав. Это – многолетняя тенденция, которая сохранилась и в 2009 году.

По количеству *на первом месте*, как уже отмечалось выше, были обращения, связанные с нарушениями жилищных прав (более 40 % от общего количества обращений по данной категории прав). Далее уже традиционно идут жалобы на нарушение права на социальное

обеспечение, на охрану здоровья и медицинскую помощь, на нарушение трудовых прав. В структуре обращений, связанных с нарушением гражданских (личных) прав – 31,6 % составляют жалобы на нарушение права на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство (включая применение норм материального права, процессуальные гарантии и исполнение судебных решений). Соответственно, на втором месте – 27,1 % – жалобы, связанные с нарушением права на свободу, на третьем – 26,8 % – жалобы, в связи с нарушением запрета жестокого обращения и наказания, нарушением права на достоинство и личную неприкосновенность. Жалобы, связанные с иными личными (гражданскими) правами составляют – 14,5 % от общего количества обращений по данной категории прав. В целом, это соотношение в основном повторяет картину, имевшую место в 2007–2008 гг.

* * *

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.

В целях доступа широкой общественности к проблемам, изложенным в Докладе, он будет размещен на официальном сайте Уполномоченного в сети Интернет, направлен в библиотеки, учебные заведения, региональные правозащитные организации.

I. ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ

1.1. Реализация права на жилье и смежных с ним прав

Проблема реализации граждан на жилье является в Астраханской области одной из наиболее острых и трудноразрешимых, что из года в год является причиной значительного количества соответствующих обращений к Уполномоченному. По данным управления по жилищной политике администрации г. Астрахани на конец 2009 года на учёте нуждающихся в улучшении жилищных условий состоит свыше 16 тысяч человек. Те, кто находится в начале списка, были поставлены в очередь почти 20 лет тому назад. Ниже рассматриваются наиболее актуальные вопросы, выявившиеся в ходе рассмотрения жалоб в 2009 году. В истекшем году значительная часть нарушений в сфере жилищных прав касалась переселения из ветхого и аварийного жилья, а также обеспечения жильем льготных категорий граждан.

Нарушения при отселении из ветхого и аварийного жилья

В целом ситуация с отселением граждан из ветхого и аварийного жилья в областном центре и в целом в регионе по-прежнему остается весьма напряженной.

В своих обращениях многие граждане указывают, что годами живут в условиях, чреватых опасностью для их жизни и здоровья, не имея реальной перспективы на изменение ситуации. Так, к Уполномоченному обратилась гр-ка Н., которая сообщила, что на протяжении 10 лет вынуждена довольствоваться лишь обещаниями обеспечить её семью безопасными и благоустроенными условиями проживания. При этом все соседи Н. уже давно отселены. Ввиду наличия оснований для предположения о грубом нарушении права вследствие злоупотребления служебным положением должностными лицами Уполномоченный вынужден был обратиться к прокурору Астраханской области с ходатайством рассмотреть данное дело и принять меры прокурорского реагирования (Дело № 02-0739/2009).

Примером бездействия муниципальных властей служат обстоятельства дела по жалобе гр-ки О. – её жилье было признано в

установленном порядке непригодным для проживания, и так как жить в нем было невозможно из-за отключения электроснабжения и газоснабжения, она переехала на съемную квартиру. Неоднократные обращения заявительницы игнорировались, при этом аварийное домовладение было давно *снесено*, а гр-ке О. жилье не предоставлено. Прокуратура Астраханской области, рассмотрев заключение Уполномоченного, и установив факт нарушения жилищных прав гр-ки О., обратилась в суд в её интересах (Дело № 02-0302/2009).

Как уже отмечалось выше, несоответствие жилых помещений действующим санитарным нормам и техническим требованиям означает потенциальную угрозу жизни и здоровью людей. В докладе Уполномоченного за 2008 год в связи с аварийным состоянием общежитий в пос. Красные Баррикады Икрянинского района отмечалось, что непринятие своевременных мер может обернуться трагедией в любом населенном пункте области. К сожалению, жизнь показала, что эта тревога не была напрасной. В июле 2009 года произошло обрушение части здания общежития по ул. Савушкина. Под завалами погибли люди, и лишь благодаря случайности – обрушение произошло, когда многие жильцы находились на работе – жертв не было значительно больше.

За три года до этого собственник здания (машиностроительный завод «Прогресс») продал часть здания частной фирме (ООО «Домстрой-2»), которая в последующем произвела реконструкцию выкупленной секции. Характерно, что ещё в 1997 году произошло обрушение участка наружной стены здания, и состояние его южного торца было признано аварийным. Однако капитальный ремонт так и не был произведен до конца. Несмотря на это, именно эта часть здания была сначала продана, а затем новый собственник произвел перепланировку под отдельные квартиры. Предпринятые в связи с обрушившимся общежитием по ул. Савушкина меры в целом не могут быть признаны адекватными степени причиненного людям материального и морально-психологического ущерба. Практически абсолютно не защищенными оказались интересы тех, кто имел жилье в злополучном общежитии на праве собственности; им, по сути, вообще отказано в предоставлении муниципального жилья. Проблемы, возникшие при расселении десятков граждан, очутившихся на улице, подтвердили обоснованность неоднократно

высказывавшейся Уполномоченным озабоченности по поводу отсутствия в регионе т.н. маневренного жилищного фонда.

Возникает и другой принципиальный вопрос: кто должен инициировать признание жилья аварийным и не пригодным для проживания в случае, если речь идет о жилом фонде, не относящемся к частной собственности граждан? Так, к Уполномоченному обратилась гр-ка К., являющаяся нанимателем муниципального жилья, которое находится явно в непригодном для проживания состоянии. Несмотря на это, на учет граждан, нуждающихся в получении жилья, К. долгое время не принимали, ссылаясь на то, что общая площадь занимаемого ею жилого помещения превышает учетную норму общей площади жилого помещения на одного человека. Лишь после вмешательства Уполномоченного появились подвижки. По крайней мере, заявительнице предложили представить в городскую межведомственную комиссию по рассмотрению вопросов о пригодности (непригодности) муниципального жилого помещения для проживания экспертные заключения о том, что её жилье не соответствует установленным санитарно-техническим нормам. Но столь же понятно, что проведение такого рода экспертиз означало бы для гр-ки К. весьма значительные материальные затраты. Был проигнорирован тот факт, что гр-ка К. проживает в муниципальном жилом помещении по договору социального найма. Следовательно, по мнению Уполномоченного, в таких случаях именно муниципальный орган управления обязан при наличии необходимости *по собственной инициативе* готовить и представлять в межведомственную комиссию документы о признании жилого помещения непригодным для проживания. Прокуратура Астраханской области, поддержав заключение Уполномоченного, подтвердила факт уклонения администрации г. Астрахани от направления документов в межведомственную городскую комиссию, и внесла на имя мэра соответствующая представление. Межведомственная комиссия рассмотрела данный вопрос и приняла решение о признании жилого помещения, в котором проживает К., непригодным для проживания, что дало возможность ей встать на учет для получения жилья во внеочередном порядке (**Дело № 02-0086/2009**). Однако, это частный случай, и чтобы подобное стало правилом необходимо нормативное закрепление данной процедуры.

Нарушения при осуществлении жилищного учета и оформлении жилья

Как и в предыдущие годы, в 2009 году к Уполномоченному по правам человека продолжали поступать жалобы на незаконный отказ администраций муниципальных образований в постановке граждан на учет нуждающихся в получении жилья.

Так, гр-ке С., проживающей в общежитии образовательного учреждения по договору коммерческого найма, администрацией г. Астрахани было отказано в постановке на учет на получение жилья на том основании, что площадь занимаемой С. комнаты превышает учетную норму жилой площади. В своем заключении Уполномоченный отметил, что данный довод не может быть признан правомерным и обоснованным, поскольку заявительница не относится к той категории нанимателя жилого помещения по договору социального найма, а учетная норма жилого помещения, установленная для общежития, не может распространяться на иные виды жилья. Рассмотрев ходатайство Уполномоченного, управление по жилищной политике г. Астрахани приняло решение о признании С. нуждающейся и о постановке её на учет (**Дело № 02-0085/2009**).

Гр-н А., инвалид Великой Отечественной войны и одновременно участник ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС, в 1999 году был признан нуждающимся в улучшении жилищных условий. В этой связи его включили в общий список граждан по Ленинскому району г. Астрахани, а также в льготную очередь – как ликвидатора аварии на Чернобыльской АЭС. Однако, вопреки нормам действовавших на тот момент правил жилищного учета граждан, утвержденных решением Астраханского облисполкома от 23 ноября 1984 г. № 679, он не был включен в список участников и инвалидов Великой Отечественной войны. В 2009 году гр-н А. со ссылкой на статью 13 Федерального закона «О ветеранах» обратился в управление по жилищной политике администрации г. Астрахани с просьбой включить его в льготный список инвалидов и участников ВОВ. По существу он лишь просил исправить ошибку, допущенную в отношении него 10 лет назад. Однако последовал категорический отказ. На обращение Уполномоченного поступил ответ: «Вопрос о включении А. в список инвалидов ВОВ рекомендуем решать в судебном порядке». В

конечном счете, гр-ну А. удалось обязать администрацию города включить его в льготный список. Но для этого ему пришлось обращаться в суд. Напрашивается вопрос: зачем, исходя из каких побуждений человека, дважды спасавшего Отечество, отдавшего здоровье во благо будущих поколений, заставили оббивать пороги судов, несмотря на то, что изначально было совершенно очевидно, что требования заявителя абсолютно правомерны?

Имели место и случаи необоснованного снятия с учета. Несмотря на то, что в статье 56 Жилищного кодекса Российской Федерации достаточно четко прописаны основания снятия с учета граждан, нуждающихся в жилых помещениях, в 2009 году к Уполномоченному продолжали поступать жалобы граждан на соответствующие нарушения.

Выяснилось, к примеру, что в деятельности муниципальных имеет место практика снятия граждан с учета на основании статьи 53 ЖК РФ (намеренное ухудшение жилищных условий) в случаях, когда проживая в неблагоустроенном жилье и уже состоя на учете граждане, в силу тех или иных причин, вынужденно переселялись в ещё более неблагоустроенные жилые помещения.

Так произошло с семьей гр-на Б. – в результате чего она была снята с учета на получение жилья. В своем заключении Уполномоченный отметил, что в данном случае ссылка на статью 53 ЖК РФ является неправомерной, так как данная норма устанавливает последствия намеренного ухудшения своих жилищных условий теми гражданами, *которые желают приобрести право состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях*. Сам же заявитель ранее уже был признан нуждающимся в жилом помещении и поставлен на учет. В результате рассмотрения заключения Уполномоченного семья гр-на Б. была восстановлена в очереди (**Дело №02-0052/2009**).

В 2009 году к Уполномоченному поступали жалобы, связанные с затягиванием процедуры оформления договоров социального найма и документов о переходе права собственности на жилье.

Так, гр-ка Е., получив новую квартиру, согласно договору дарения передала муниципальному образованию «Город Астрахань» ранее занимаемую квартиру. Однако договор социального найма с ней не был заключен, со ссылкой на наличие у неё задолженности по коммунальным платежам за период проживания по старому адресу. Отказ от заключения договора по данному основанию явно

неправомерен, но, судя по обращениям граждан, такая практика имеет место во многих муниципальных образованиях, и случай с гр-кой Е. – далеко не единичный (Дело № 02-0660/2009).

*Жилищные права детей-сирот и детей,
оставшихся без попечения родителей*

В Астраханской области, как практически и во всех субъектах Российской Федерации, сложилась крайне неудовлетворительная ситуация с обеспечением жильём детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В 2009 году к Уполномоченному регулярно обращались граждане этой категории по вопросам нарушения их права на жилище.

На конец 2009 года в списках детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не имеющих закрепленного за ними жилого помещения и нуждающимися в его предоставлении, насчитывается, 1612 человек, из которых у 735 человек уже возникли основания для обеспечения их жилыми помещениями. В списке по г. Астрахани таковых насчитывается 726 человек, из которых у 408 человек уже возникли основания для обеспечения их жилыми помещениями. При этом, как отмечается в письме Министерства образования и науки Астраханской области от 17 июля 2009 г. № 3665: «данные об общем количестве городского списка искусственно занижены, т.к. жилищное управление г. Астрахани (...) отказывает в принятии на учет детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, до достижения ими 18 летнего возраста, ссылаясь на то, что до этого возраста дети, лишённые родительского попечения, в соответствии с действующим законодательством, должны проживать с опекуном или обеспечены общежитием в образовательных учреждениях профессионального образования, подменяя при этом понятия принятие на учет и предоставление жилого помещения. Такая позиция администрации г. Астрахани сохраняется на протяжении двух лет». Необходимо также отметить, что в сельских районах Астраханской области далеко все дети, отнесенные к данной категории, принимаются на учет с момента их выявления.

На решение задачи по обеспечению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей одновременно (поскольку речь

должна идти о внеочередном предоставлении жилья) потребуется более 800 млн. рублей, но, к сожалению, в областном бюджете ежегодно предусматривается крайне незначительная сумма на приобретение жилья этих граждан. Так, в областном бюджете на 2009 год в разделе Областная целевая программа «Дети Астраханской области на 2009 год» на приобретение жилья для детей-сирот и было заложено всего 80 млн. рублей, причем фактическое финансирование было ещё меньше. На сегодняшний день совершенно очевидно, что регионы не в состоянии самостоятельно решить проблему жилищного обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Одной из возможностей по выполнению обязательств региона по обеспечению жильём этой категории граждан являлось бы более активное привлечение для этой цели средств федерального бюджета. Однако эта возможность используется не полной мере. Так, в 2009 году в федеральном бюджете на межбюджетные трансферты для обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, было выделено 1.035.000.0 тыс. рублей, из них Астраханской области в качестве субсидии на эти цели выделено лишь 3.205.3 тысяч рублей, что явно несоразмерно ни численности населения, ни остроте проблемы.

Кроме самого факта своевременного выделения жилого помещения, не менее важным является и качество этого жилья. В этой связи следует отметить, что в настоящее время органы местного самоуправления – в первую очередь это, конечно, касается администрации города Астрахани – повсеместно ввели в практику выделение названной категории граждан комнат в коммунальных квартирах маневренного фонда, что совершенно не соответствует требованиям закона.

Согласно статье 10 Закона Астраханской области «О защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Астраханской области» граждане данной категории, ранее не имевшие жилой площади, обеспечиваются вне очереди изолированным и благоустроенным жилым помещением. Пунктом 12 «Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции», утверждённого постановлением Правительства РФ от 28 января .2006 г. № 47

установлено, что: «жилое помещение должно быть обеспечено инженерными системами (электроосвещение, хозяйственно-питьевое и горячее водоснабжение, водоотведение, отопление и вентиляция, а в газифицированных районах также и газоснабжение). При этом в соответствии с пунктом 4 этого же Положения: «жилым помещением признается: *изолированное помещение*, которое предназначено для проживания граждан, является недвижимым имуществом и пригодно для проживания». Далее пунктом 5 Положения закреплено: «Жилым помещением признается: жилой дом – индивидуально-определенное здание, которое состоит из комнат, а также помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в нем; квартира – *структурно обособленное помещение* в многоквартирном доме, обеспечивающее возможность прямого доступа к помещениям общего пользования в таком доме и состоящее из одной или нескольких комнат, а также из помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком обособленном помещении; комната - часть жилого дома или квартиры, предназначенная для использования в качестве места непосредственного проживания граждан в жилом доме или квартире». В соответствии с разъяснением Пленума Верховного Суда РФ от 2 июля 2009 года № 14, данные требования благоустроенности жилого помещения носят обязательный характер и не могут быть снижены субъектами РФ и муниципальными образованиями. В этой связи следует отметить, что если жилое помещение в виде комнаты не обеспечено какими-либо инженерными системами, прежде всего: хозяйственно-питьевым и горячим водоснабжением, водоотведением и газоснабжением, имеющимися в доме, оно не может быть признано благоустроенным.

Между тем, такого рода нарушения имеются сплошь и рядом. Так, гр-ке Ш., имеющей статус ребёнка-сироты незаконно, без оформления договора аренды или найма жилого помещения, вместо благоустроенного жилья была выделена комната площадью 13 м² в доме с коммунальными квартирами. При этом, из-за неправомерных действий должностных лиц управления по жилищной политике и ЖЭКа маневренного фонда гр-ка Ш. более полугодом была лишена возможности зарегистрировать себя и своего малолетнего сына по

адресу проживания. В результате, молодая женщина и её грудной ребёнок оказались в крайне трудной, а, по существу, опасной для жизни ситуации: без возможности получения мер социальной поддержки и медицинской помощи. Лишь после вмешательства Уполномоченного вопрос о регистрации гр-ки Ш. и её сына был решен положительно. Кроме того, по ходатайству Уполномоченного прокурор Астраханской области направил в суд исковое заявление о выделении семье Ш. благоустроенного жилого помещения. Решением Кировского районного суда г. Астрахани в обязанность Правительства Астраханской области и администрации г. Астрахани вменено обеспечить Ш. и членов её семьи жилым помещением по нормам в соответствии с действующим законодательством (**Дело № 02-0354/2009**).

Однако само по себе судебное решение ещё не гарантия того, что проблема с жильем будет решена. Так, к Уполномоченному обратилась гр-ка Ж. с жалобой о длительном не исполнении судебного решения о выделении её жилого помещения как ребёнку-сироте. Так, по стечении срока добровольного исполнения судебного решения по делу Ж. судебный пристав-исполнитель вынес требование должнику только через 2 месяца. Впоследствии при истечении второго срока исполнения новое требование было вынесено только через 50 суток. Довольно странно выглядит позиция Управления Федеральной службы судебных приставов по Астраханской области (УФССП), которое подчас просто бездействует, не предпринимает в отношении чиновников меры по принудительному исполнению судебных решений. В этой связи Уполномоченный обратился к прокурору Астраханской области с ходатайством принять меры прокурорского реагирования. Согласно ответу прокуратуры ею было внесено представление в УФССП об незамедлительном исполнении судебного решения. В конечном итоге в декабре 2009 года администрация города предоставила гр-ке Ж. и её ребёнку квартиру благоустроенную квартиру (**Дело № 02-0547/2009**).

Уже в конце 2009 года Уполномоченный был вынужден обратиться к прокурору Астраханской области также и по проблеме обеспечения жильём гр-ки Б., имеющей статус ребёнка-сироты. Ещё в июне 2009 года прокуратурой области было внесено представление мэру г. Астрахани с требованием обеспечить Б. благоустроенным жильём. Прошло полгода, а Б. жильём так и не обеспечена. В то же

время стало известно, что она лишилась благоустроенного жилья в связи с неправомерными действиями администрации г. Астрахани, которая незаконно заселила в закрепленную за Б. квартиру других граждан.

Несвоевременное предоставление детям-сиротам жилья порождает и ещё одну серьезную проблему. В 2009 году участились жалобы граждан, из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на действия администрации образовательных учреждений, в общежитиях которых они проживали в период своего обучения. По окончании обучения их просят освободить специализированное жилое помещение, мотивируя своё решение положениями статьи 105 Жилищного Кодекса Российской Федерации «Договор найма жилого помещения в общежитии заключается на период трудовых отношений, прохождения службы или обучения. Прекращение трудовых отношений, учебы, а также увольнение со службы является основанием прекращения договора найма жилого помещения в общежитии». Так, гр-ка А. осталась без попечения родителей в возрасте десяти лет. Жилое помещение за ней не закреплялось, в связи с чем она была принята на учет для получения благоустроенного жилого помещения. После окончания колледжа она продолжала проживать в общежитии учебного заведения, занимая койко-место. Однако в начале 2009 года, когда гр-ка А. уже готовилась стать матерью, руководство колледжа предупредило её о предстоящем выселении. Уполномоченным была оказана помощь заявительнице в составлении искового заявления в суд, а Министерство образования и науки Астраханской области по ходатайству Уполномоченного решило вопрос о постановке А. на регистрационный учет и временном предоставлении ей отдельной комнаты в общежитии. Также не было оставлено без внимания министерством образования и науки Астраханской области ходатайство Уполномоченного в отношении гр-на Б. – ему также было предоставлено койко-место в общежитии учебного заведения. Однако всё эти меры, конечно же, не решают проблему в целом.

В заключение данного раздела следует заострить внимание ещё на одном вопросе – речь идет о порядке закрепления жилой площади за детьми-сиротами детьми, оставшимися без попечения родителей. Очень часто закрепляемое жильё не соответствует нормам, предъявляемым к жилым помещениям. Но самое главное – исходя из

нынешнего законодательства и сложившейся практики *не имеет значение и площадь закрепляемого жилого помещения*. Так, семь несовершеннолетних детей, оставшиеся без попечения родителей (последние были лишены родительских прав) оказались в весьма затруднительной ситуации – за ними было закреплено жилое помещение общей площадью 72 м². Один из указанных семи человек – гр-н А сообщил, что на период окончания им учебного заведения состав семьи тех, кто имеет право на проживание в данной квартире изменился. Сегодня на неё могут претендовать уже одиннадцать человек: следовательно размер площади, приходящийся на каждого из детей уменьшился и составил по 6, 5 м² общей площади на каждого. Кроме того старшие дети из семьи А. ведут аморальный образ жизни; закрепленная за ними квартира содержится в антисанитарных условиях, долги за оплату жилья и коммунальных услуг составляют уже порядка 80 тыс. рублей. Между тем, на учет для получения благоустроенного жилого помещения по списку детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей таких как гр-н А. не принимают, подкрепляя отказ законодательной базой, а по общему списку, предоставления жилой площади ему придется ожидать не один десяток лет. Таким образом, хотя формально государство и сохраняет за указанной категорией граждан жилые помещения, но не предпринимает никаких мер по улучшению их жилищных условий. В этой связи полагаем, что в федеральное законодательство должны быть внесены соответствующие изменения, обязывающие органы опеки и попечительства не только закреплять за детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, жилые помещения, но также принимать меры по своевременной постановке их на жилищный учет на льготных основаниях с учетом площади закрепленного жилья и его технического состояния.

Жилищные права отдельных льготных категорий граждан

Ситуация с обеспечением жильем льготных категорий граждан выглядит неоднозначно. Если количество участников и ветеранов Великой Отечественной войны, улучшивших свои жилищные условия, в 2009 году по сравнению с 2008 годом возросло, то обеспечение иных льготных категорий заметно ухудшилось; достаточно указать на то, что за счет средств областного бюджета в 2009 году жильё приобрели только 2 семьи. Неблагоприятна динамика в части инвалидов и семей,

имеющих детей-инвалидов: в 2008 году помощь по улучшению жилищных условий оказана 56 гражданам, в том числе 8 семьям, имеющим детей-инвалидов, а в 2009 году – 53 гражданам, в том числе 4 семьям.

Многие семьи вынуждены годами ждать решения своей проблемы. Так, гражданка А., проживающая в Приволжском районе, имея 8 детей, один из которых ребенок-инвалид, проживают в здании брошенного бывшего пионерского лагеря. Администрация муниципального образования поставила семью в льготную очередь на получение социальной выплаты для приобретения или строительства жилья. В списках на получение жилья по договору социального найма семья А. состоит с 2005 года. При этом, согласно сведениям, полученным из администрации района, финансовые средства на обеспечение жильем данной категории граждан в 2009 году не выделялись.

Аналогичная ситуация и в части финансирования по федеральным обязательствам. К примеру, крайне медленно решаются вопросы обеспечения жильем вынужденных переселенцев. В 2008 году было выдано 11 жилищных сертификатов, в 2009 году – 7, причем все эти люди встали на учёт ещё в 1996–1997 гг. Между тем на жилищном учёте в Астраханской области состоит около 200 вынужденных переселенцев. К сожалению, отношение к этим людям, не по своей вине в одночасье лишившихся жилья, имущества, работы, привычного круга общения и сложившегося уклада, со стороны отдельных должностных лиц подчас граничит с халатным бездействием.

Показательна в этом отношении ситуация, в которой оказалась гр-ка П., которая вместе со своими тремя несовершеннолетними детьми получила статус вынужденного переселенца ещё в 2000 году. Спустя два года администрация г. Астрахани по согласованию с территориальным органом Министерства РФ по делам Федерации, национальной и миграционной политики произвела обмен жилого помещения, в результате чего казалось решалась проблема сразу двух семей: семьи заявительницы и гр-ки М. (в её пользу П. отказалась от ранее занимаемой ею квартиры). При этом муниципальные власти брали на себя обязательства, во-первых, официально оформить обмен квартир, и, во-вторых, принять выделенное гр-ке П. жилое помещение в свой маневренный фонд. Прошло пять лет, а у чиновников до всего этого так и «не дошли руки». В итоге, иск в суд о выселении семьи

заявительницы. Представители же администрации г. Астрахани даже не сочли нужным ни разу явиться на рассмотрение дела – пример, когда собственное бездействие сопровождается столь демонстративным бездушием.

Следует отметить, что в 2009 году наметилась тенденция отказывать вынужденным переселенцам в продлении их статуса на основании того, что они якобы обустроены на территории Астраханской области. Согласно статье 7 Федерального Закона «О вынужденных переселенцах» федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обязаны принимать меры по жилищному обустройству вынужденных переселенцев. При этом, в соответствии с Положением о жилищном обустройстве вынужденных переселенцев в Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2000 г. № 845 предоставляемое вынужденным переселенцам жилое помещение для постоянного проживания должно быть в виде отдельной квартиры с учетом норм предоставления жилья, установленных жилищным законодательством. Между тем, подавляющее большинство лиц, имеющих статус вынужденных переселенцев, проживают в общежитиях, то есть в домах специализированного жилищного фонда, где норма обеспеченности жилой площадью составляет 6 м² на человека. Совершенно недопустимо полагать, что эти люди «обустроены» на новом месте жительства, что государство компенсировало им утраченное жилье. Тем не менее, к сожалению, государственные миграционные органы именно так и полагают, примером чему является жалоба К., которая ещё в 2000 году была вынуждена покинуть прежнее место жительства в Грузии и переехать в г. Астрахань. Получив статус вынужденного переселенца, она поселилась в общежитии маневренного фонда, где проживали прибывшее чуть ранее мать и сестра заявительницы – все трое занимали комнату общей площадью 12,8 м². Затем она была признана нуждающейся в улучшении жилищных условий, и принята на учет для получения жилья, как в органе местного самоуправления, так и в территориальном органе Федеральной миграционной службы по Астраханской области, в связи с чем она была включена в подпрограмму «Выполнение государственных обязательств по

обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002—2010 годы.

Однако в сентябре 2009 года К. уведомили, что статус вынужденного переселенца ей продлен не будет, так как она якобы уже обустроена по новому месту жительства. Между тем на момент подачи ходатайства о продлении статуса вынужденного переселенца гр-ка К. жилья за счет средств федерального бюджета не получила, долговременная беспроцентная возвратная ссуда на строительство или приобретение жилья ей не выдавалась. В конечном счете, благодаря поддержке Уполномоченного гр-ка К. сумела доказать свою правоту, статус ей был продлен, и, соответственно, восстановлено её право на получение жилья за счет средств федерального бюджета.

Нарушаются также жилищные права родственников военнослужащих, погибших при исполнении своих обязанностей. Так, гр-ка А., чей сын, выполняя воинский долг, погиб в ходе контртеррористической операции в 2000 году, проживала на съёмной квартире в селе Красный Яр, поскольку собственным жильём обеспечена не была. В соответствии с Федеральным законом «О ветеранах» гр-ка А. получила право на первоочередное бесплатное предоставление жилья. Однако сотрудники районного военного комиссариата почему то не сочли нужным разъяснить ей порядок реализации данного права. Должностные лица Министерства обороны РФ на протяжении нескольких лет заверяли гр-ку А. в том, что она будет обеспечена жильем за счет средств общественной организации «Общероссийский национальный военный фонд», в связи с чем заявительница не вставала на жилищный учет по месту жительства. Так продолжалось до 2004 года, когда клятвенные обещания военных чинов вдруг сменились категорическим отказом. Главное квартирно-эксплуатационное управление (ГКЭУ) Министерства обороны РФ сообщило заявительнице, что она вообще не вправе претендовать на жилье, причем, ссылаясь на Федеральный закон «О ветеранах». Проанализировав ответ ГКЭУ Минобороны РФ Уполномоченный в своем заключении, адресованном Главному военному прокурору Российской Федерации, отметил, что право родителей погибшего военнослужащего на получение жилья возникает исходя из факта нужды в улучшении жилищных условий, и, при этом ни имеет никакого значения ни то обстоятельство – *когда*

этот факт установлен (до гибели военнослужащего или после этого), ни то обстоятельство – проживал ли погибший с нуждающимся в жилье родителем или нет. Главная военная прокурора РФ согласилась с доводами заключения Уполномоченного. В результате, право гр-ки А. было полностью восстановлено, ей было выделено благоустроенное жилое помещение (Дело № 02-0050/2009).

Проблемы ЖКХ

Значительное число поступающих жалоб граждан связано с неудовлетворительным состоянием жилищного фонда и отказом государственных и муниципальных органов власти от проведения капитального ремонта многоквартирных жилых домов, со ссылкой на статью 210 Гражданского кодекса Российской Федерации и статью 158 Жилищного кодекса Российской Федерации. Между тем, исходя из статьи 16 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» за бывшим наймодателем сохраняется обязанность произвести капитальный ремонт, если это не было исполнено на момент приватизации гражданином жилого помещения.

Как сообщила в своей жалобе гр-ка М., после того как территориальный орган Роспотребнадзора признал неудовлетворительным санитарно-техническое состояние её квартиры вследствие ветхости и аварийности жилого дома в целом, она обратилась в администрацию г. Астрахани с просьбой провести капитальный ремонт. Администрация города ответила отказом, что никак не согласуется с нормой статьи 159 Жилищного кодекса РФ, согласно которой собственник помещения в многоквартирном доме обязан нести расходы на содержание принадлежащего ему помещения, а также участвовать в расходах на содержание общего имущества в многоквартирном доме соразмерно своей доле в праве общей собственности на это имущество.

Другой пример. Гр-ка М., проживающая в пос. Лиман сообщила, что уже после первого года проживания в введенном в эксплуатацию доме четыре раза происходила протечка отопительных труб, в связи с чем пол, покрытый линолеумом вздулся, а после таяния снега протекла крыша вследствие чего обои, стены и потолок покрылись

плесенью, мебель от сырости испортилась. Заявительнице был причинен значительный материальный ущерб, и, кроме того, сложились крайне отрицательные условия для проживания. Однако в ответ на обоснованное требование произвести ремонт и устранить недоделки администрация муниципального образования «Рабочий поселок Лиман» предложила жителям дома самостоятельно обратиться к «подрядчику», т.е. строительной организации.

Согласно части 2 статьи 1096 Гражданского кодекса РФ: «вред, причиненный вследствие недостатков работы или услуги, подлежит возмещению лицом, выполнившим работу или оказавшим услугу (исполнителем)». Именно со ссылкой на это обстоятельство муниципальный орган власти пытался переложить с себя бремя оказания людям помощи. Однако в государственном контракте на проведение строительно-монтажных работ было указано, что гарантийный срок нормальной эксплуатации 44-х квартир жилого дома в п. Лиман Астраханской области – 24 месяца с даты подписания акта о приемке. Исходя из статьи 29 Закона РФ «О защите прав потребителей» «в случае выявления существенных недостатков работы (услуги) потребитель вправе предъявить исполнителю требование о безвозмездном устранении недостатков». В рассматриваемой ситуации исполнителем являлась администрация МО «Рабочий поселок Лиман». Администрация МО «Рабочий поселок Лиман» является собственником 44-квартирного жилого дома и несет бремя содержания указанного имущества.

Как выяснилось в ходе прокурорской проверки, проведенной на основании ходатайства Уполномоченного, в соответствии с договором социального найма, заключенным между администрацией МО «Рабочий поселок Лиман» и гр-кой М.: «наймодатель» в лице администрации обязан предоставить нанимателю в лице М. пригодное для постоянного проживания изолированное жилое помещение». Таким образом, именно на администрации МО «Рабочий поселок Лиман» лежала обязанность по устранению недостатков, выявленных после сдачи дома в эксплуатацию. Прокуратурой района по результатам проверки главе МО «Рабочий поселок Лиман» было внесено представление с требованием об устранении нарушения жилищного законодательства, определяющего права собственника жилого помещения (Дело № 02-0147/2009).

В иных случаях ремонт производится, но так, что его качество оставляет желать много лучшего. В результате рассмотрения обращения гр-ки Ж. Уполномоченный сделал вывод о грубом нарушении прав заявительницы на получение информации и на предоставление услуг надлежащего качества. Суть дела в следующем. Жители многоквартирного дома в с. Началово Приволжского района обратились в ООО УК «Астрахань - Жилой квартал» по вопросу ремонта кровли, водоснабжения и водоотведения. По окончании работ управляющей компанией было предложено жителям подписать акт о приемке выполненных работ и произвести оплату. При этом документация, подтверждающая затраты средств на указанные работы в размере 411 тыс. руб. предоставлена не была, а сами работы были выполнены некачественно. В результате проведенной по просьбе Уполномоченного проверки, прокуратура района внесла в адрес директора ООО УК «Астрахань - Жилой квартал» представление (Дело № 02-0263/2009).

Низкое качество предоставляемых услуг явно не соответствует размерам их оплаты. Так, в адрес Уполномоченного обратились жители многоквартирных домов, расположенных в г. Нариманове, с жалобой на необоснованное повышение Муниципальным унитарным предприятием Жилищно-коммунальное хозяйство (МУП ЖКХ) города Нариманов оплаты за содержание и ремонт общего имущества. В конечном счете, благодаря совместным усилиям Уполномоченного, прокуратуры Наримановского района и самих граждан удалось через суд добиться отмены незаконно установленного тарифа за услуги по содержанию и текущему ремонту многоквартирных домов на 2009 год. Кроме того суд обязал МУП ЖКХ г. Нариманов произвести перерасчет произведенной гражданами оплаты, начисленной по оспоренному тарифу.

После пожара в общежитии пос. Аксарайский было установлено, что деревянные дома подобного типа продолжают эксплуатироваться и в некоторых других населенных пунктах Красноярского района, в частности, в самом райцентре. Так, в селе Красный Яр в одном из таких зданий сельсоветом был организован Дом ветеранов; в последующем он был передан на баланс отдела социального обеспечения по Красноярскому району. То, что значительная часть граждан проживала в Доме ветеранов без соответствующего оформления, никого не беспокоило. Проблемы

начались после того, как поступило указание прекратить эксплуатацию пожароопасных зданий: люди отказывались переселяться в «никуда», а внезапно «прозревшие» чиновники отключили свет и воду.

Учитывая то обстоятельство, что данная информация свидетельствовала о массовом и грубом нарушении прав граждан пожилого возраста и инвалидов сотрудники аппарата Уполномоченного выехали в с. Красный Яр, где на месте убедились в объективности жалобы. Уполномоченный незамедлительно обратился в Министерство социального развития и труда Астраханской области, администрацию муниципального образования «Красноярский сельсовет» с просьбой провести проверку правомерности отключения водоснабжения и электричества, и принять меры по недопущению нарушения прав его жителей на получение коммунальных услуг. Следует отметить, что в дальнейшем были найдены приемлемые варианты для расселения лиц, проживавших в указанном жилом помещении.

Некоторые проблемные вопросы реализации жилищных прав

(а) Право на жилье и статус малоимущего

Анализ данного вопроса следует начать с описания частного случая из практики Уполномоченного. Гр-ка К., после того как её жилище после пожара было признано межведомственной комиссией не пригодным для проживания, равно как и не подлежащим ремонту и реконструкции, обратилась в администрацию г. Астрахани по вопросу о признании её малоимущей. Однако в управлении по жилищной политике города данный вопрос под различными предложениями не решался больше года: забрав у гр-ки К. все необходимые документы, ей, вопреки требованию законодательства, не выдали расписку, а затем всячески волокитили рассмотрение заявления по существу, и, наконец, ответили, что в признании её малоимущей нет необходимости, поскольку она «состоит на учёте на улучшение жилищных условий на общих основаниях». Подобное отношение муниципальных чиновников к вполне обоснованному требованию гражданина иначе как воспрепятствованием реализации права на жилье расценить невозможно (Дело № 02-0544/2009).

В то же время рассмотрение жалобы гр-ки К. и других аналогичных жалоб заставляет задуматься над следующим вопросом. Согласно п. 1 части 2 статьи 57, статьям 86, 87, 88, 95 Жилищного кодекса Российской Федерации граждане, жилые помещения которых признаны в установленном порядке непригодными для проживания и ремонту или реконструкции не подлежат, имеют право на внеочередное получение жилья по договору социального найма. При этом, в соответствии с Определением Верховного Суда Российской Федерации от 16.06.2009 года № 85-В09-11 гражданам, имеющим право на внеочередное предоставления жилого помещения, жильё должно быть предоставлено незамедлительно после возникновения соответствующего субъективного права, а не в порядке какой-либо очереди (по списку внеочередников). Является ли признание в таком случае признание гражданина малоимущим обязательным условием?

Согласно части 2 статьи 49 Жилищного кодекса РФ «*малоимущим* гражданам, признанным по установленным настоящим Кодексом основаниям *нуждающимися* в жилых помещениях» жилые помещения предоставляются по договорам социального найма. Основания признания граждан *нуждающимися* в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, установлены п. 3 части 1 статьи 51 Жилищного кодекса РФ: среди прочих лицами, *нуждающимися* в жилых помещениях, признаются и те, кто проживают «в помещении, не отвечающих установленным для жилого помещения требованиям». Из совокупного рассмотрения данных норм можно сделать вывод, что жилые помещения по договору социального найма могут быть предоставлены тем гражданам, чьи жилые помещения признаны не пригодными для проживания, а сами они признаны малоимущими. Аналогичный вывод можно сделать и из текста Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2009 года № 376-О-П. Вместе с тем в п. 37 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 года № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» ничего не сказано о необходимости признания граждан малоимущими в случаях вселения их в другое благоустроенное жильё по основаниям, предусмотренным статьями 86–88 Жилищного кодекса РФ.

Явная несогласованность в толковании соответствующих норм Жилищного кодекса РФ, отсутствие единой правоприменительной практике – показатель неопределенности в правовом регулировании.

Но главное в том, что, исходя из провозглашенных и закрепленных в Конституции РФ принципов социального государства, право граждан на внеочередное получение жилого помещения, чье *единственное жильё* в установленном порядке признано не пригодным для проживания, не подлежащим ремонту и реконструкции, не должно ставиться в зависимость от наличия статуса малоимущего.

Согласно постановлению Правительства Астраханской области от 9 ноября 2009 года № 593-П «О величине прожиточного минимума за 3 квартал 2009 года» средняя величина месячного прожиточного минимума в расчёте на душу населения установлена - 4573 рублей (для трудоспособного населения – 4910 рублей, для пенсионеров – 3606, для детей – 4351 рублей). Следовательно, если доход семьи на 10% и более процентов превышает прожиточный минимум, то такая семья уже не признаётся малоимущей, и, соответственно, не имеет права на получение жилого помещения по договору социального найма. При сложившихся ценах на рынке жилья и темпах инфляции доход почти равный прожиточному минимуму не дает абсолютно никаких реальных шансов приобрести какое-либо благоустроенное жилое помещение. Даже предполагаемое увеличение этого дохода до размера в 3 раза превышающего прожиточный минимум (т.е. примерно до 15 тыс. руб. на каждого члена семьи) не решит проблему.

(б) Право на жилье инвалидов и субсидия

В качестве одного из вариантов решения жилищного вопроса инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов закон предусматривает предоставление субсидии, размер которой определяется исходя из площади жилья 18 квадратных метров и средней рыночной стоимости 1 квадратного метра общей площади жилья по субъекту Российской Федерации. Так, в 2009 году размер субсидии в Астраханской области составлял 417, 600 рублей.

Что же происходит на практике? Гр-н Е. в своей жалобе Уполномоченному сообщил, что в 1998 году он был признан инвалидом, имеющим право на дополнительную жилую площадь. Через год он был признан нуждающимся в улучшении жилищных условий и включен в список граждан, на получение благоустроенного

жилого помещения с составом семьи 2 человека (он и его несовершеннолетний сын). Учитывая, что заявитель был принят на учет до 1 января 2005 года, спустя 11 лет, после признания его права на льготное обеспечение жилым помещением ему была предложена субсидия на приобретения жилья за счет средств федерального бюджета, но без учета состава семьи. Учитывая, что гр-н Е. крайне остро нуждался в жилом помещении, он пытался найти подходящее жилье, однако поиск не увенчался успехом, и он вынужден был отказаться от субсидии (Дело № 02-0196/2009).

Такой случай отнюдь не единичный. Так, по информации Министерства социального развития и труда Астраханской области количество отказов от получения субсидии достаточно велико. Причиной этого, как правило, служит отсутствие дополнительных средств у соискателя (в самом деле, какие могут средства у инвалида?). Кроме того, жилых помещений размером в 18 м² общей жилой площади — не строится. Данная проблема неоднократно становилась предметом рассмотрения органами власти различных уровней, однако, на сегодняшний день вопрос остается не решенным.

(в) Право на собственность при обмене жилья

В соответствии с реализацией Программы сноса ветхого и аварийного жилья в г. Астрахани гр-ке Ц. была предложена однокомнатная квартира по договору социального найма в обмен на квартиру, принадлежащую ей на праве собственности. Заявительница же полагает, что предоставляемая ей квартира должна быть также передана ей в собственность. В соответствии с п. 5.2. Постановления Правительства Астраханской области от 11.05.2006 г. № 145-П «О мерах по обеспечению жилищных прав граждан при переселении из жилых помещений (жилых домов)» выселение граждан-собственников при их согласии производится органом местного самоуправления путем предоставления гражданам «иного жилого помещения, пригодного для постоянного проживания и находящегося в черте муниципального образования по договору мены, купли продажи, дарения....». Однако, как показывает вышеприведенный пример органы местного самоуправления вынуждают людей отказываться от права собственности и получать жилье на условиях заключения договора социального найма.

(г) Снятие с регистрации по месту жительства граждан, осужденных к лишению свободы, приводит к нарушению их жилищных прав

Несмотря на то, что Конституционным Судом Российской Федерации ещё в 1995 году было констатировано право осужденных пользоваться ранее занимаемыми ими жилыми помещениями, на практике многие из тех, кто после отбытия наказания выходят из мест лишения свободы, фактически оказываются лишенными этого права. Причина этого предельно проста. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713 «Об утверждении правил регистрации и снятия с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» лица, осужденные к лишению свободы, снимаются с регистрационного учета по месту жительства без волеизъявления осужденного.

Нередки случаи, когда родственники осужденного после этого продают жилье, которое с формальной точки зрения выглядит не обремененным обязательствами. Такая ситуация возникает из-за того, что орган, регистрирующий сделки с недвижимостью и право собственности на неё, проводит проверку на предмет обременения жилого помещения главным образом на основании данных домовой книги. Последняя же, после «выписки» осужденного, может быть оформлена заново, в связи с чем практически невозможно установить кто ранее проживал в данном помещении.

По ходатайству Уполномоченного территориальные управления Федеральной миграционной службы и Федеральной регистрационной службы приняли к сведению данное обстоятельство. Однако, необходимо внесение изменения в вышеуказанный нормативный акт, поскольку снятие гражданина с регистрационного учета в случае его осуждения не диктуется никакой практической необходимостью, и, вместе с тем, способствует увеличению количества бездомных лиц.

1.2. Право на социальное обеспечение

Право на пенсию и иные социальные выплаты

Анализ жалоб граждан на нарушение их права на пенсионное обеспечение свидетельствует о том, что имеющиеся в этой сфере административные процедуры не обеспечивают приоритет права гражданина, а нацелены лишь на формальную сторону дела.

К Уполномоченному поступило обращение инвалида 2 группы гр-ки С., которая по состоянию здоровья просрочила прохождение освидетельствования на 3 месяца. Вследствие этого Пенсионный фонд оформил ей пенсию не августа, а с ноября 2009 года, при этом причина пропуска срока переосвидетельствования медико-социальной экспертизой признана неважительной, с чем категорически нельзя согласиться. Следует отметить позицию в данном деле Федерального государственного учреждения Главное Бюро Медико-социальной экспертизы. Получив письмо Уполномоченного, ФГУ ГБ МСЭ вновь вернулось к тщательному изучению данного вопроса, и пришло к выводу, что «представление гр-кой С. документов на МСЭ позже назначенных сроков является результатом несвоевременного их оформления лечащим врачом». На основании этого руководителю филиала № 4 Главного Бюро МСЭ было дано указание об зачете заявительнице сроков инвалидности с 1 августа, что позволило также произвести перерасчет пенсии (Дело № 02-0072/2009).

Однако так происходит не всегда, о чем говорят обстоятельства дела гр-на А., инвалида 3 группы, отбывающего наказание в исправительной колонии № 6 (ФБУ ИК-6 УФСИН России по Астраханской области). Несмотря на то, что освидетельствование он прошел ещё в октябре 2008 года, и тогда же ему была присвоена инвалидность, ежемесячную денежную выплату он получил лишь в январе 2009 года. В ходе проверки выяснилось следующее: ЕДВ была назначена гр-ну А. с момента, когда представитель ФБУ ИК-6 УФСИН России по Астраханской области привез заявление гр-на А. в Управление Пенсионного фонда России по Советскому району г. Астрахани. Произошло это – 30 декабря 2008 года. С формальной точки зрения Пенсионный фонд упрекнуть нечем. Согласно п. 14 приказа Министерства здравоохранения и социального развития РФ «Об утверждении порядка осуществления ежемесячной денежной выплаты отдельным категориям граждан в Российской Федерации» от 30 ноября 2004 года № 294: «ежемесячная денежная выплата назначается со дня обращения за ней, но не ранее возникновения права на указанную выплату. Днем обращения за назначением ежемесячной денежной выплаты считается день приема территориальным органом Пенсионного фонда Российской Федерации заявления со всеми необходимыми документами». В

сложившейся ситуации пришлось ограничиться разъяснением заявителю о том, что поскольку задержка с предоставлением документов произошла по вине сотрудника ФБУ ИК-6 УФСИН России по Астраханской области, он вправе ходатайствовать о привлечении виновных лиц к административной ответственности и возмещению ущерба за причиненный вред (**Дело № 02-0175/2009**).

В предыдущем разделе говорилось о возможности нарушения жилищных прав граждан в связи со снятием с регистрационного учета. Как показывают жалобы к Уполномоченному, по этой же причине возможны также проблемы с реализацией права людей на социальное обеспечение.

Так, гр-н С., инвалид 2 группы на момент обращения за пенсией находился на стационарном лечении, был зарегистрирован *по месту пребывания* в лечебном учреждении. В соответствии с его заявлением пенсия гр-ну С. перечислялась на его банковский счет, открытый в отделении Сберегательного банка РФ. Так продолжалось до марта 2009 года, а затем пенсия на его сберегательную книжку перестала по причине того, что у него закончилась временная регистрация.

Однако, как отмечалось в заключении Уполномоченного, места жительства гр-н С. он не менял, его пенсионное дело находится в Управлении Пенсионного фонда России по Кировскому району г. Астрахани, и, таким образом, никаких оснований для приостановления выплаты ему пенсии не имеется. Рассмотрев заключение Уполномоченного, территориальное отделение Пенсионного фонда сообщило, что «выплата пенсии гр-ну С. Управлением ПФР в Кировском районе была возобновлена, и за период с 01.03.2009 г. по 31.05.2009 г. (т.е. – период приостановления выплаты) будет выплачена в мае» (**Дело № 02-0234/09**).

Касаясь пенсионного обеспечения лиц, приезжающих на постоянное место жительства в Россию из стран бывшего СССР, следует отметить, что подчас нарушения прав людей происходят из-за недостаточного знания работниками соответствующих органов норм международного права. Так, П. обратилась к Уполномоченному с жалобой на действия Управления Пенсионного фонда России по Трусовскому району г. Астрахани в связи с уменьшением размера пенсии. В результате проверки было установлено следующее. Пенсия по старости была установлена заявительнице в 1992 году, в период проживания в Украине. Когда же П. в 2009 году переехала в

Российскую Федерацию, размер её заработка (дохода), необходимого для установления пенсии был исчислен заново – в соответствии с нормами Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ. Действительно, действующее в Российской Федерации пенсионное законодательство не позволяло зачислить в трудовой стаж П. те периоды, которые ранее были засчитаны ей в Украине, у двух государств различаются также методики исчисления заработка (дохода).

Тем не менее, межгосударственным Соглашением «О гарантиях прав граждан государств-участников Содружества Независимых государств в области пенсионного обеспечения» от 13 марта 1992 года закреплены нормы, обеспечивающие сохранение выплаты ранее назначенной пенсии при переезде пенсионера на постоянное место жительства в другое государство СНГ. На этом основании Экономический Суд Содружества Независимых Государств установил, что «заработок (доход), исчисленный при первичном назначении пенсии, не может исключаться из расчета при пересмотре размера пенсии. Периоды работы для исчисления среднемесячной заработной платы при первичном назначении пенсии, установленные законодательством государства прежнего места жительства, при пересмотре размера пенсии в государстве нового места жительства изменению не подлежат». В этой связи в своем заключении Уполномоченный рекомендовал Управлению ПФР по Трусловскому району г. Астрахани произвести гр-ке П. расчет пенсии с учетом указанных обстоятельств; и в результате право заявительницы на пенсионное обеспечение было полностью восстановлено (**Дело № 02-0260/2009**).

Право на компенсационные выплаты льготным категориям граждан

В 2009 году продолжали поступать жалобы граждан на плохую организацию работы отдельных районных структур, ответственных за монетизацию льгот по жилищно-коммунальным услугам. Так, к Уполномоченному по правам человека обратилась гр-ка Т., жительница с. Марфино Володарского района, в интересах своего мужа, инвалида по общему заболеванию. Как отмечала заявительница, её муж на протяжении нескольких месяцев не получает денежную компенсацию за оплату жилищно-коммунальных

услуг. Заявительница неоднократно обращалась в различные инстанции, в т.ч. – администрации Володарского района и с. Марфино, но никаких мер предпринято не было. Уполномоченный обратился в министерство жилищно-коммунального хозяйства Астраханской области с просьбой провести проверку изложенного факта. Согласно полученному ответу, жалоба была признана обоснованной, в связи с чем были приняты меры по восстановлению прав указанного лица, в качестве причины случившегося указывается на слабую организацию работы соответствующих государственных структур и должностных лиц (Дело № 02-0522/2009).

Дело, однако, не только в этом. Как известно, переход на новую форму реализации льгот широковещательно обосновывался, в числе прочего, необходимостью формирования более совершенной формой учета льготников. Однако, похоже, задача эта до конца так и не решена.

Об этом свидетельствует случай с ветераном труда Л., который сообщил Уполномоченному, что в течение нескольких месяцев он не может добиться выдачи ему банковской карты, на которую перечисляется сумма компенсации. Сотрудники министерства жилищно-коммунального хозяйства Астраханской области, куда с письменным запросом обратился Уполномоченный, сообщили, что в базе данных министерства отсутствуют сведения о реализации права заявителя на денежную компенсацию. Нет таких сведений и в министерстве социального развития и труда Астраханской области. «В связи с тем, что сведения о Л. отсутствуют в базе данных персонального учёта, на основании которых отделением Сбербанка России по Астраханской области оформляются социальные банковские карточки, им до настоящего времени не получена указанная карта», - сообщалось в ответе. Собственно, это и так понятно. Не понятно другое: почему, когда ранее Л. обращался по данному вопросу, ему не предложили представить соответствующие документы, и понадобилось вмешательство Уполномоченного, чтобы заявителю наконец-то и произвели перерасчет с января по март 2009 года? (Дело № 02-0138/2009)

Кстати, на приеме в г. Харабали Уполномоченный столкнулся с другой ситуацией: там одинокой пенсионерке компенсацию несколько месяцев «переплачивали», а затем «одумались», и стали удерживать излишне начисленные суммы с пенсии пожилой

женщины, которая в результате ошибки должностных лиц несколько месяцев буквально сводила концы с концами. К сожалению, никакой ответственности в данном случае никто не понес.

Нарушения прав граждан, имеющих право на социальное возмещение вследствие различных обстоятельств

К Уполномоченному обратился С., который стал инвалидом 1 группы в несовершеннолетнем возрасте в результате травмы ног по вине железнодорожного транспорта. В 1999 году решением Ленинского районного суда г. Астрахани Управлению Приволжской железной дороги Министерства путей сообщения Российской Федерации было вменено в обязанность производить гр-ну С. Ежемесячную выплату в счёт возмещения вреда здоровью, индексируя её по мере повышения размера минимальной оплаты труда (МРОТ).

С 1 декабря 2002 года вступили в силу новые редакции статей 318, 1087 и 1091 ГК РФ, в соответствии с которыми суммы выплачиваемого гражданам возмещения вреда, причинённого жизни или здоровью потерпевшего, при повышении стоимости жизни подлежали индексации с учётом инфляции или увеличением прожиточного минимума. Однако Астраханское отделение филиала «Приволжской железной дороги» соответствующие изменения в порядок выплаты не внес, чем нанёс гр-ну С. значительный материальный ущерб. Кроме того, с явным нарушением требований статьи 217 Налогового кодекса РФ ответчик ежемесячно удерживал налог на доход физического лица (НДФЛ) с суммы, которая начислялась гр-ну С.

После обращения Уполномоченного к руководству ОАО «Российские железные дороги» с просьбой принять неотложные меры по устранению нарушений права С., был получен ответ, в котором признавалась обоснованность жалобы и правомерность доводов Уполномоченного, а также сообщалось, что будут приняты надлежащие меры по восстановлению прав заявителя и рассмотрен вопрос об ответственности виновных лиц (**Дело № 02-0729/2009**).

Также к Уполномоченному обратилась гр-ка Н. с жалобой на бездействие органов внутренних дел по защите прав её сына. Как указала заявительница, её сын при прохождении военной службы по призыву заболел психическим заболеванием и был досрочно уволен с военной службы. В течение трех последующих лет он не получил ни одной положенной социальной выплаты (речь идет о

единовременном пособии, предусмотренном статьей 18 Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ, а также о страховой выплате, установленной статьей 5 Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы» от 28.03.1998 г. № 52-ФЗ).

В то же время, поскольку сын заявительницы отказывается от прохождения процедуры установления ему инвалидности, и в то же время фактически нетрудоспособен, семья заявительницы находится в крайне тяжёлом материальном положении. Все обращения по данной проблеме гр-ки Н. в страховую компанию, военный комиссариат и командование воинской части, в которой проходил службу её сын, оказались безрезультатными. Между тем, в соответствии с пунктами 27 - 31 приказа МВД РФ от 16 декабря 1998 года № 825 командование воинской части должно было своевременно обеспечить получение гр-м Н. всех вышеперечисленных выплат, однако оно явно самоустранилась от выполнения своих обязанностей. В этой связи Уполномоченный вынужден был обратиться к министру внутренних дел Российской Федерации с соответствующим ходатайством о восстановлению нарушенных прав Н. Согласно ответу, полученному из Главного командования внутренними войсками МВД России следует, что после получения заключения Уполномоченного были предприняты все необходимые меры по восстановлению нарушенных прав гр-на Н., положенные ему выплаты начислены и выплачиваются (Дело № 02-0071/2009).

***Нарушение конституционного принципа равенства
при осуществлении мер социальной поддержки***

В ходе рассмотрения жалоб граждан выявилась проблема, связанная с существенным различием объема прав на получение льгот по жилищно-коммунальным услугам, предоставляемых инвалидам по заболеванию в соответствии с Федеральным законом «О социальной защите инвалидов Российской Федерации» и инвалидам Великой

Отечественной войны в соответствии с Федеральным законом «О ветеранах».

Так, статьёй 14 Федерального закона «О ветеранах», предусмотрена оплата инвалидам Великой Отечественной войны жилищно-коммунальных услуг в размере 50% в пределах нормативов потребления. В соответствии с Определением Конституционного Суда РФ № 423-О от 04.12.2003 г. данная льгота распространяется и на проживающих с инвалидом членов его семьи. В то же время, статьёй 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» установлено, что инвалидам и семьям, имеющим детей инвалидов, предоставляется льгота по оплате жилищных и коммунальных услуг в размере 50% без ограничения социальной нормой жилой площади жилья и социального норматива потребления коммунальных услуг. Такое различие в указанных мерах социальной защиты для инвалидов Великой Отечественной войны и инвалидов по заболеванию противоречит смыслу конституционного равенства прав и свобод граждан Российской Федерации.

Уполномоченный обратился с письмом в Комитет по делам ветеранов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в котором отметил, что в преддверии предстоящего празднования 65-летия Великой Победы в Великой Отечественной войне было бы абсолютно справедливым установление инвалидам ВОВ льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг без учета нормативов потребления. При этом расчет этих льгот для совместно проживающих с ними членов семьи можно проводить уже с учетом нормативов потребления. В ответном письме за подписью первого заместителя председателя Комитета по делам ветеранов Госдумы РФ Ф.А. Клинецвича (№ 3.29-30/671 от 10.09.2009 г.) сообщается, что «вопрос действительно заслуживает внимания... и будет рассмотрен в процессе законотворческой деятельности комитета».

*Социальное обеспечение детей
в связи с алиментными обязательствами родителей*

Следует обратить внимание и ещё на одну проблему, решение которой напрямую зависит от федеральных органов власти.

Гр-ка Л. обратилась к Уполномоченному, указав, что на основании судебного приказа, начиная с 2002 года с её бывшего мужа

взыскиваются алименты в твердой денежной сумме (500 рублей в месяц) на содержание несовершеннолетней дочери, которую она воспитывает.

Как справедливо отмечает заявительница, установленный семь лет назад размер алиментов день не позволяет сохранить прежний уровень обеспечения ребенка. Однако все её обращения к судебному приставу-исполнителю по вопросу индексации размера алиментов не дали положительного результата.

Дело, однако, вовсе не в бездействии судебного пристава-исполнителя, у которого находится исполнительный лист по взысканию алиментов. Действительно, статьей 102 Федерального Закона «Об исполнительном производстве» установлено, что при повышении установленного законом минимального размера оплаты труда судебный пристав-исполнитель обязан производить индексацию алиментов, взыскиваемых в твердой денежной сумме, пропорционально увеличению установленного законом минимального размера оплаты труда. С 2002 по 2009 гг. минимальный размер оплаты труда (МРОТ) изменялся шесть раз – он вырос с 450 рублей до 4 330 рублей.

Однако согласно статье 5 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» от 19 июня 2000 года № 82-ФЗ «исчисление платежей *по гражданско-правовым обязательствам*, установленных в зависимости от минимального размера оплаты труда, производится с 1 июля 2000 года по 31 декабря 2000 года исходя из базовой суммы, равной 83 рублям 49 копейкам, с 1 января 2001 года исходя из базовой суммы, равной 100 рублям». Алименты относятся к гражданско-правовым обязательствам, и, учитывая, что размер МРОТ для них не изменялся с 2001 года, правовых оснований для индексации алиментов, начисленных заявительнице, судебный пристав-исполнитель не имеет.

В этой связи полагаем целесообразным внести поправку в статью 3 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» от 19 июня 2000 года № 82-ФЗ, дополнив её положением о том, что наряду с регулированием оплаты труда, определения размеров пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам и иных целей социального страхования минимальный размер оплаты труда применяется также при начислении алиментов. Это в полной мере

будет соответствовать конституционному положению о том, что семья, материнство и детство находятся под защитой государства.

Социальное обеспечение в специализированных учреждениях

Проблемы социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов в комплексных центрах социального обслуживания, стационарных и специализированных стационарных учреждениях социального обслуживания неоднократно являлись предметом рассмотрения Уполномоченного.

После введения в действие Федерального закона № 122-ФЗ функция устанавливать порядок и условия взимания платы за социальное обслуживание была передана в компетенцию органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

На сегодняшний день действует Порядок, условия предоставления и оплаты социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов в комплексных центрах социального обслуживания, стационарных и специализированных стационарных учреждениях социального обслуживания, утвержденный Постановлением Правительства Астраханской области от 8 декабря 2006 года № 415-П. В апреле 2009 года в него были внесены некоторые изменения, которые, однако, не устранили некоторые существенные вопросы.

Согласно абзацу 5 раздела 2 вышеуказанного Порядка: «плата за обслуживание в отделениях временного, постоянного проживания комплексных центров социального обслуживания, стационарных и специализированных стационарных учреждениях состоит из платы за стационарное обслуживание и платы за социальные услуги».

Согласно п.п. 2.4 Порядка «плата за стационарное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов в учреждениях социального обслуживания включает дополнительные затраты, связанные с обеспечением жизнедеятельности обслуживаемых граждан (*приобретение продуктов питания, мягкого инвентаря, содержание предоставляемых жилых помещений, благоустройство территорий учреждения, приобретение ГСМ для доставки продуктов питания, перевозки больных; приобретение прочих расходных материалов и предметов снабжения, необходимых для содержания проживающих (мебель, инвентарь, столово-кухонная посуда,*

запчасти к автотранспорту, материалы для текущей хозяйственной деятельности и др.); приобретение оборудования, бытовой техники; транспортные услуги; приобретение приспособлений для ухода и реабилитации (приспособления, облегчающие передвижение, самообслуживание, общение); оплата услуг связи, водоснабжения, отопления, прочих коммунальных услуг, текущего ремонта, оборудования, бытовой техники, инвентаря, автотранспорта, оплата текущего ремонта зданий и сооружений; организация культурно-массовых мероприятий, мероприятий по развитию лечебно-трудовых процессов; установка дополнительных телефонов, радиоточек и их оплата; ритуальные услуги (услуги по захоронению); прочие текущие расходы.

Данная норма, включающая такие «эластичные» понятия, как «прочие расходные материалы», «прочие текущие расходы», не позволяет говорить об обоснованности содержания социального обслуживания и делает фактически невозможной проверку целевого расходования денежных средств, поскольку данные формулировки не поддаются расшифровке.

Граждане, проживающие в стационарных социальных учреждениях Астраханской области, имеют право на получение денежной компенсации на оплату жилищно-коммунальных услуг. Граждане льготных категорий, оплачивая за стационарное обслуживание 75% от своей пенсии, оплачивают и жилищно-коммунальные услуги (п.п. 2.4 Порядка). Однако, не получая на руки квитанции, отражающие сумму внесенных платежей, они фактически утратили право на получение денежной компенсации.

Что же касается «социальных услуг», то Правила устанавливают, что социальные услуги, входящие в перечень гарантированных государством социальных услуг, утверждаемый Правительством Астраханской области, оказываются бесплатно, а так же на условиях частичной или полной оплаты. Решение об условиях оказания социальных услуг принимается администрацией учреждения с учётом материального положения обслуживаемого лица и членов его семьи (при условии проживания обслуживаемого в семье).

При этом, исходя из норм вышеуказанных Правил, граждане, проживающие на дому, имеют право выбора необходимых для них, социальных услуг, включенных в перечень услуг, гарантированных государством, в то время как граждане, проживающие в стационарных и специализированных стационарных учреждениях, поставлены перед

необходимостью в обязательном порядке оплачивать все услуги, предусмотренные данным перечнем, если их пенсия более 100% прожиточного минимума, установленного в области. Но, при этом некоторые услуги, включенные в перечень гарантированных государством, дублируются «услугами», входящими в понятие стационарное обслуживание. Некоторые услуги, включенные в перечень, гарантированных государством, включены также в дополнительные, оплачиваемые услуги.

Норма о том, что за стационарное обслуживание с граждан взимается оплата в размере 75 % получаемой ими пенсии, приводит к тому, что граждане, проживающие в домах-интернатах, оплачивают разные суммы за свое содержание в учреждении, что порождает конфликты между людьми. Человек, добросовестно проработавший всю свою жизнь, вынужден оплачивать свое проживание в доме-интернате в несколько раз больше, чем человек, который по тем, или иным причинам не имеет необходимого трудового стажа.

Кроме того, не понятен подход при определении стоимости предоставляемых социальных услуг в зависимости от места расположения социального учреждения, так как тарифы на социальные услуги, оказываемые в интернатских учреждениях города значительно выше тарифов на эти же услуги в интернатах, расположенных в сельской местности, а затраты на одного обслуживаемого в месяц наоборот — выше в социальных учреждениях, расположенных в сельской местности.

На основании Уполномоченный полагает необходимым более четко определить содержание услуг, входящих в понятие «стационарное обслуживание», а также в перечень гарантированных государством социальных услуг и перечень дополнительных услуг, оказываемых за плату. В этой связи необходимо конкретизировать виды работ и услуг входящих в стационарное обслуживание и определить реальную долю затрат государства и проживающих на содержание одного обслуживаемого в месяц. Кроме того, необходимо предоставить гражданам, проживающим в интернатских учреждениях право выбора, социальных услуг, предоставляемых им на условиях полной или частичной оплаты.

1.3. Вопросы реализации права на охрану здоровья и медицинскую помощь

Согласно информации, предоставленной Территориальным органом Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по Астраханской области (управление Росзданадзора), количество обращений граждан по вопросам оказания медико-социальной помощи в 2009 году возросло на 83% по сравнению с 2008 годом.

По-прежнему, основной причиной нарушений прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь – а здесь цена таких нарушений физическая полноценность и жизнь человека – является недобросовестное отношение к своим обязанностям персонала учреждений здравоохранения.

Так, в мае 2009 года гр-н К. был госпитализирован с диагнозом «сахарный диабет II типа, хронический панкреатит» в реанимационное отделение Муниципального учреждения здравоохранения «Наримановская Центральная районная больница». На четвертые сутки нахождения в стационаре К. скончался. Патологоанатомическое вскрытие показало, что К. скончался от «не уточненной генерализованной вирусно-бактериальной инфекции». Родственники покойного в своей жалобе к Уполномоченному отмечали, что когда наметились признаки ухудшения состояния здоровья пациента, они просили руководство ЦРБ и лечащего врача провести магнитно-резонансную томографию, сделать рентгеновские снимки, созвать консилиум. Однако врачи, ссылаясь на окончание рабочей недели (ухудшение наступило в пятницу), рекомендовали дождаться понедельника. Непонятно по какой причине, в этот же день К., который уже находился в крайне тяжелом состоянии, был переведен из реанимационного в терапевтическое отделение, где через день он скончался. Уполномоченный направил родственникам К. подробные рекомендации по судебной защите их прав как потерпевших, а также обратился в правоохранительные органы с просьбой провести проверку обстоятельств данного дела на предмет наказания виновных лиц. В настоящее время возбуждено уголовное дело, которое находится в стадии расследования (**Дело № 02-0757/2009**).

Гражданам, находящимся в местах лишения свободы, как показывает практика рассмотрения Уполномоченным жалоб в 2009

году, зачастую трудно, а то и не возможно реализовать свое право на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Так, гр-н К., отбывающий наказание в одной из исправительных колоний на территории Астраханской области, в своей жалобе указал, что в течение длительного времени не решается вопрос о его госпитализации в соответствии с показаниями. В ходе проверки было установлено, что Управление Федеральной службы исполнения наказаний России по Астраханской области неоднократно направляло запросы в «Областную больницу им. Ф.П.Гааза» (С-Петербург), однако с ГУФСИН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области не удается решить вопрос с нарядом на этапирование в указанное учреждение здравоохранения. Уполномоченный обратился в Прокуратуру по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях Ленинградской области с просьбой провести соответствующую проверку, поскольку затягивание в проведении лечения гр-ну К. могло повлечь необратимые негативные последствия для его здоровья. Лишь благодаря вмешательству Уполномоченного вопрос о направлении гр-на К. на лечение был наконец решен положительно (**Дело № 02-0272/2009**).

Серьезной проблемой остается соблюдение прав граждан при признании их инвалидами, определении группы инвалидности и степени утраты трудоспособности. После принятия Правительством РФ постановления № 95 от 20 февраля 2006 года, утверждающего Правила признания лица инвалидом, участились обращения граждан по обжалованию принятых экспертных решений.

Вот лишь один, но типичный пример. К Уполномоченному обратился гражданин К., который в своем заявлении указал, в течение 18 лет, вплоть до 2009 года ему устанавливалась 3 группа инвалидности и первая степень ограничения к трудовой деятельности. Основанием являлось врожденное укорочение нижней конечности на 6 сантиметров, и совершенно ясно, что данный дефект по сути своей необратим. Тем не менее, при очередном переосвидетельствовании в 2009 году степень ограничения к трудовой деятельности заявителю была снята. Между тем, в соответствии с действующим законодательством пенсия по инвалидности устанавливается лицу только при наличии у него степени ограничения способности к трудовой деятельности. Соответственно, выплата пенсии К. была прекращена. Размер ежемесячной денежной выплата также зависит

от степени ограничения трудоспособности, и в этой связи размер ЕДВ, выплачиваемый К. составил всего – 772 рубля. Таков ежемесячный доход человека, который реально лишен возможности трудоустроиться. Аппаратом Уполномоченного гр-ну К. была оказана помощь в сборе необходимых документов для обжалования экспертного решения в вышестоящее бюро МСЭ, разъяснен порядок обращения в суд (**Дело № 02-0325/2009**)

Однако следует признать, что обжалование решений бюро МСЭ крайне затруднительно. Возможность защиты права через суд носит больше теоретический характер, поскольку сами судьи не обладают специальными медицинскими познаниями, а получить независимое экспертное заключение практически не возможно, поскольку информацией, связанной с классификацией критериев, необходимых для установления инвалидности, практикующие врачи – не обладают.

Вызывает сомнение и срок обжалования решений бюро МСЭ, установленный главой VI Правил признания лица инвалидом – один месяц. Этот срок следует увеличить, поскольку граждане плохо информированы о порядке обжалования экспертного решения. Кроме того, трудно соблюсти этот срок лицам, содержащимся под стражей. Вообще следовало бы нормативным актом определить сроки для учреждений уголовно-исполнительной системы, связанные с подготовкой и направлением документов на установление или продление инвалидности лиц, содержащихся под стражей. Также следовало бы четко определить, возможность Бюро МСЭ проводить экспертные заключения, с целью установления инвалидности с последующей выплатой пенсии, гражданам иностранных государств, постоянно проживающим на территории Российской Федерации, либо отбывающих наказание в местах лишения свободы на территории Российской Федерации.

В заключении данного раздела следует также сказать, что в 2009 году на территории некоторых муниципальных образований Астраханской области оставалась достаточно напряженная ситуация по обеспечению доступа граждан, имеющих право на приобретение по льготным рецептам лекарственных препаратов, содержащих наркотические, сильнодействующие и психотропные вещества. Так, судя по обращениям, жители Красноярского и Енотаевского районов по-прежнему продолжали получать указанные данные лекарственные препараты через аптечные учреждения г. Астрахани и г. Нариманов.

1.4. Трудовые права

В связи с финансово-экономическим кризисом заметно обострились проблемы соблюдения трудовых прав граждан. Наиболее часто нарушения трудовых прав граждан проявлялись в неисполнении работодателями установленных законом процедур при сокращении численности или штата работников организаций, в систематической невыплате заработной платы (во многих случаях более 2-х месяцев), неисполнении судебных приказов о принудительном взыскании заработной платы.

Факты массового нарушения трудовых прав граждан

В качестве примеров массового нарушения приведем ситуации на заводах «Лотос» и «Красные Баррикады».

ОАО судостроительный завод «Лотос» является одним из крупнейших предприятий на территории Астраханской области. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 4 августа 2004 г. № 1009 оно включено в Перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ. В настоящее время в федеральной собственности находится 44% акций предприятия, 5% - в собственности Астраханской области, остальные акции находятся у частных лиц.

На заводе сложилась критическая ситуация с объёмами работ, вследствие чего почти в двое сократилась численность работников предприятия. В январе 2009 года администрация завода приняла решение о сокращении 170 работников. Данный приказ был опротестован прокурором Наримановского района. При этом работникам – а это более 400 человек рабочих и инженерно-технических работников – не выплачивалась заработная плата: на момент их обращения к Уполномоченному задолженность составляла более 4-х месяцев. Имели место и попытки необоснованного проведения процедуры банкротства предприятия. При этом основной держатель акций – Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом – каких либо действенных мер в связи с этим не предпринимало. Весьма красноречив и такой факт: никто из членов Совета директоров ни разу не присутствовал ни на одном из

совещаний, проводимых в Правительстве Астраханской области, и посвященных рассмотрению ситуации на заводе.

Уполномоченный был вынужден обратиться с соответствующим письмом к Председателю Правительства Российской Федерации В.В. Путину. Результатом стали положительные изменения в подходах работодателей и должностных лиц к проблемам предприятия и его работников. Так, в поступившем в июне 2009 года письме Министерства промышленности и торговли РФ подробно сообщалось о принимаемых мерах по оздоровлению ситуации на заводе «Лотос». По информации Управления Федеральной службы судебных приставов по Астраханской области – на декабрь 2009 года задолженность по зарплате оставалась только за один месяц. На завод поступили заказы на выпуск продукции, которые позволяют стабилизировать экономическую ситуацию на предприятии.

Следует отметить, что в период невыплаты зарплаты часть трудового коллектива в соответствии со статьей 142 Трудового К РФ вынуждена была пойти на приостановку работы, что вызвало со стороны администрации неправомерные действия, выразившиеся в форме запрещения нахождения работников на территории предприятия, а также прекращения выдачи (обмена) медицинских полисов. После обращения Уполномоченного в государственную инспекцию труда, прокуратуру Наримановского района и в Икрянинский межрайонный отдел следственного управления следственного комитета при прокуратуре РФ по Астраханской области работникам был открыт доступ к рабочим местам, произведена выдача (обмен) медицинских полисов, руководителю предприятия вынесено предписание об устранении нарушений трудового законодательства.

Аналогичная ситуация сложилась на другом предприятии судостроительной отрасли – ОАО ССЗ «Красные Баррикады». Здесь помимо длительной невыплаты заработной платы имели место грубые нарушения в части сроков расчетов при увольнении. После обращений Уполномоченного в государственную инспекцию труда и органы прокуратуры заместитель директора предприятия по экономике был привлечен к административной ответственности, а руководство предприятия вынуждено было принять меры по соблюдению норм трудового законодательства.

Нарушения при начислении заработной платы

Группа работников Дома культуры Камызякского района обратилась с жалобой к Уполномоченному, указав на то, что работодателем в лице администрации района был нарушен порядок расчёта им заработной платы за сверхурочную работу, работу в ночное время и выходные дни. Работодатель неправомерно считал, что предусмотренное законом повышение тарифа за работу в ночное время, а также дополнительные выплаты за сверхурочную работу и работу в выходные дни должны суммироваться с должностным окладом, и могут не превышать МРОТ. Между тем, из положений статьи 133 Трудового кодекса РФ ясно следует, что все работы, выполненные работниками в условиях, отклоняющихся от нормальных, должны оплачиваться отдельно, то есть в сумме с основной зарплатой должны превышать МРОТ. После направления Уполномоченным заключения ого по данному вопросу главе МО «Камызякский район» и прокурору Камызякского района нарушения прав заявителей были устранены (Дело № 02-0198/2009).

К Уполномоченному обратилась гр-ка К., работающая уборщицей в профессиональном училище № 15, которая сообщила, что несмотря на увеличение с 1 января 2009 года минимального размера оплаты труда, её заработная плата осталась на прежнем уровне. Кроме того, в её обязанности была вменена уборка дополнительных помещений без обеспечения предметами хозяйственного обслуживания, что является показателем необоснованного завышения нормы труда с сохранением пониженного уровня его оплаты. Причину такого положения администрация профессионального училища № 15 объяснила недофинансированием со стороны Министерства образования и науки Астраханской области. После вмешательства Уполномоченного трудовые права заявительницы были восстановлены: заработная плата начислена правильно и она получила полный расчет (Дело № 02-0065/2009).

Нарушения в ходе процедуры увольнения

В ноябре 2009 г. к Уполномоченному обратилась жительница Володарского района С. – она обжаловала решение администрации ГОУ «Комплексный центр социального обслуживания населения,

Володарского района» о её сокращении. На основании изучения материалов жалобы Уполномоченный пришел к выводу, что в ходе процедуры сокращения штатов в отношении С. были нарушены требования законодательства: решение о предстоящем увольнении С. было принято без учёта её жизненных обстоятельств, стажа работы, квалификации. После обращения Уполномоченного в адрес министра социального развития и труда Астраханской области был получен ответ, в котором признавалось, что у заявительницы действительно имеются в наличии условия, дающие преимущественное право при сокращении штатов, в связи с чем вопрос о сокращении С. не рассматривается (Дело № 02-0743/2009).

Нарушения трудовых прав иностранных граждан (трудовых мигрантов)

Защита прав трудовых мигрантов – одно из приоритетных направлений в деятельности Уполномоченного и его аппарата. В 2009 году по сравнению с 2006 годом более чем в 5 раз выросла доля трудящихся мигрантов на территории Астраханской области. При этом из числа прибывших мигрантов, целью которых было трудоустройство, официально устроилось на работу около 85 %, что подтверждает реальную потребность в использовании их труда. Вполне реальным является и их вклад в экономическое развитие региона: доходная часть областного бюджета от трудовой деятельности мигрантов в 4,5 раза превысила расходы, связанные с их привлечением и использованием. Анализ, проведенный Агентством по занятости населения Астраханской области, показал, что профессионально-квалификационная структура безработных и структура привлекаемых трудовых мигрантов не совпадают и существенного влияния привлечение иностранной рабочей силы на напряженность рынка труда в регионе не оказывает. Доля трудовых мигрантов, занятых в экономике области, не превышает 3,2 %, при этом заняты они в основном в тех сферах, которые не востребованных коренным населением по причинам низкой заработной платы и тяжелых условий труда. По странам въезда лидирует Узбекистан, на втором месте – граждане из Азербайджана, на третьем – из Таджикистана. Возросло число трудовых мигрантов, приезжающих из Украины, Молдовы.

Однако имеется определенное *противоречие* между экономическими потребностями в привлечении иностранной рабочей силы и тем обстоятельством, что масштабы миграции пока опережают возможности по регулированию миграционных процессов и реагированию на ее последствия. Действующее законодательство не привело пока к заметному сокращению масштабов нелегальной миграции. При этом те из иностранных граждан, которые – либо по незнанию, либо умышленно – нарушают миграционное законодательство, рискуют стать жертвами принудительного труда и работорговли. Уже само их положение «нелегалов» порождает почву для их дискриминации, нарушения их прав, как со стороны работодателей, так и со стороны коррумпированных должностных лиц. Многие из них вынуждены работать без договора, в условиях, не отвечающих требованиям санитарии и техники безопасности. При этом, они по существу, лишены возможности обратиться в официальные органы за помощью, поскольку ими движет страх быть депортированными, на годы лишиться права законного въезда в Россию, а зачастую у них нет даже документов, удостоверяющих личность.

В то же время и легальный статус трудовых мигрантов не всегда является гарантией соблюдения их прав. Примером тому является коллективная жалоба 30-ти граждан Республики Узбекистан, работавших в одном из крестьянско-фермерских хозяйств на территории Наримановского района. Как выяснилось в ходе выездной проверки все они насильственно удерживались работодателем, поскольку у всех были отобраны паспорта. Люди подвергались самой нещадной эксплуатации: начало работы с 5 часов утра, окончание в 21 час с перерывом на обед 10-15 минут. При этом с ними ни разу не произвели расчет. Работники жили в металлических вагончиках, не имеющих освещения, спать приходилось «вповалку» на полу на собственной одежде. Со стороны самого работодателя и его сына в отношении к трудовым мигрантам допускалось грубое обращение, применялись меры физического воздействия.

Все указанные факты удалось зафиксировать оперативной группе, созданной по указанию прокурора Наримановского района, после того, как к нему обратились представители аппарата Уполномоченного. После соответствующего обращения Уполномоченного к руководству Следственного управления

Следственного комитета при прокуратуре РФ по Астраханской области в отношении главы КФХ, допустившего нарушения прав трудовых мигрантов, было возбуждено уголовное дело. Благодаря совместным усилиям Уполномоченного, Управления Федеральной миграционной службы России по Астраханской области, представительства Международной организации по миграции (МОМ) в Астрахани и национально-культурного общества «Узбекистон» удалось наладить оказание всем указанным лицам гуманитарной помощи, а затем решить вопрос об их выезде за пределы Российской Федерации.

Приведенный пример подтверждает, что необходимо организованное привлечение рабочей силы на основе двусторонних соглашений с представительствами тех стран, откуда прибывают трудовые мигранты, при четком определении круга предприятий и предпринимателей, имеющих право на привлечение иностранной рабочей силы и упорядочении процедуры предоставления им такого права. Вместе с тем, должны быть созданы правовые основы для деятельности частных структур, оказывающих услуги трудовым мигрантам; их деятельность должна осуществляться в четких правовых рамках, при контроле со стороны государства.

II. ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЛИЧНЫХ (ГРАЖДАНСКИХ) ПРАВ И СВОБОД

Право на личную неприкосновенность

Нарушения права на достоинство и личную неприкосновенность главным образом связаны с деятельностью правоохранительных органов, прежде всего – милиции и Федеральной службы исполнения наказаний. Основной причиной того, что должностные лица органов внутренних дел прибегают к незаконным методам физического и морально-психологического воздействия является их стремление таким образом «улучшить» показатели раскрываемости преступлений, а в ряде случаев в этих действиях явно прослеживаются и корыстные мотивы. При этом жертвами чаще всего становятся лица,

которые в силу различных обстоятельств не могут самостоятельно защитить свои права на начальной стадии «контактов» с сотрудниками милиции. Ниже приводятся конкретные обстоятельства, изложенные в жалобах, которые поступали к Уполномоченному в 2009 году.

Четырнадцатилетний М. был необоснованно задержан сотрудниками ОВД по Ленинскому району г. Астрахани, которые препровожден в помещение районного отдела, где он был дактилоскопирован. При этом, в нарушение действующего законодательства, о его месте пребывания не были незамедлительно извещены родители М., сам подросток не был извещен о причинах задержания, его опрос проходил без присутствия его законных представителей, социального педагога и адвоката. По ходатайству Уполномоченного по данному факту прокуратурой Ленинского района г. Астрахани была проведена проверка, по итогам которой виновные должностные лица были привлечены к дисциплинарной ответственности, а родителям М. был передан подлинник отпечатков пальцев рук их сына (Дело № 02-0218/2009).

Гр-н Узбекистана К., приехавший в г. Астрахань на учебу, в своей жалобе сообщил, что в октябре 2009 года примерно в 21.30 четверо неизвестных ему людей в гражданской одежде вошли в помещение, где он проживал. Один из них, показав удостоверение, представился сотрудником милиции, после чего указанные лица стали требовать от К. признаться в совершении преступления (краже сотового телефона) и добровольно выдать похищенный телефон. На это К. заявил, что ему ничего не известно об украденном телефоне, после чего вошедшие к нему лица потребовали, чтобы К. последовал за ними и, затем, сел с ними автомобиль, на что К. ответил отказом, поскольку «испытывал страх, так как они были в гражданской одежде, а автомобиль не был служебным». После этого К. повалили на землю, и начали избивать. Заявитель стал кричать и звать на помощь, при этом, испытывая сильную боль, инстинктивно защищаясь от ударов, непроизвольно укусил за палец одного из избивавших его лиц. После того, как К. насильно затолкали в машину, его, как утверждает заявитель, сначала вывезли на набережную р. Кутум, где вновь потребовали признаться в краже, высказывая при этом угрозу убийством, а затем привезли в здание ОВД по Кировскому району г. Астрахани, где, как он

утверждает, семеро сотрудников милиции в гражданской одежде вновь подвергли его жестокому избиению.

Правдивость утверждений К. объективно подтверждалось письменным заявлением гр-ки В., ставшей свидетельницей произошедшего, а также наличием значительных следов побоев, а также фактом обращения К. за медицинской помощью и его госпитализацией в Городскую клиническую больницу № 3 им. С.М. Кирова. Кроме того, из жалобы К. следует, что в ходе его допроса имели место нарушения норм уголовно-процессуального законодательства, в частности – ему не разъяснялся его статус, права и обязанности, присутствие адвоката было обеспечено лишь по его требованию. При этом приглашенный адвокат настоятельно рекомендовал К. признаться в совершении преступления, которое он не совершал. К сожалению, ни Следственное управление Следственного комитета при прокуратуре РФ по Астраханской области, ни МВД России, куда обратился Уполномоченный, не нашли действия сотрудников милиции противоправными. При этом главный акцент в ответах из указанных ведомств делается на то, что К. якобы оказал сопротивление сотрудникам милиции, и те вынуждены были обороняться (странно, что сам «нападающий» при этом получил сотрясение мозга, а на его теле остались множественные гематомы и ссадины). Само же дело по краже телефона (что собственно и стало причиной позднего визита сотрудников милиции и несанкционированного проникновения в жилище заявителя) как то незаметно трансформировалось в дело о сопротивлении сотрудникам милиции, а о первом деле даже не упоминается.

Гр-ка Л. в своей жалобе Уполномоченному сообщила, что в июле 2009 года она была задержана в районе рынка Большие Исады, и доставлена в помещение Оперативно-розыскной части № 1 (ул. Брестская, 28), где находилась более 10 часов. Домой её отпустили только около 22.00 часов. При этом, по утверждению заявительницы, на неё оказывалось жесткое психологическое давления в виде угроз «посадить». Гр-ка Л., будучи в крайне подавленном моральном состоянии, вынуждена была подписать какие-то листы бумаги, которые она не прочитала, и впоследствии оказавшиеся явкой с повинной. Заявительница пояснила, что сотрудники милиции увязывали возможность освобождения, возвращения её домой, к детям, согласием подписать указанные документы. Несмотря на то,

дома Л. находилось трое малолетних детей, о чем она сразу сообщила сотрудникам милиции, ей не разрешили позвонить домой, сообщить о своем местонахождении. Данное обстоятельство крайне отрицательно отразилось на состоянии её здоровья. Спустя некоторое время сотрудники милиции, не предъявив установленные процессуальные документы, провели обыск в квартире Л., а затем вместе с грудной дочерью посадили в машину и повезли в ОРЧ № 1. Как утверждает Л., по пути следования ей вновь угрожали, применяя в т.ч. нецензурную брань (заявительнице удалось сделать аудиозапись). Уполномоченный направил ходатайство в УВД Астраханской области с просьбой рассмотреть жалобу Л. Согласно полученному ответу нарушений норм уголовно-процессуального законодательства не установлено, однако сама заявительница сообщила, что преследования и прессинг со стороны должностных лиц органов милиции после этого прекратились (**Дело № 02-0556/2009**).

Что касается нарушений права граждан на личную неприкосновенность со стороны сотрудников уголовно-исполнительной системы, то приведем пример с гр-м Д., который был жестоко избит в исправительной колонии № 2 в августе 2009 года. Адвокат гр-на Д., приехавший к своему подзащитному для оформления надзорной жалобы долго не мог добиться встречи с гр-м Д., но когда всё же настоял, ссылаясь на законодательство, то увидел следующее: «порезы от наручников на запястьях рук, почерневшие гематомы на спине, ягодицах и на бедрах». Гр-н Д. «жаловался на сильную головную боль, постоянную тошноту и рвоту, высокую температуру». По словам Д. произошло следующее: в день прибытия в колонию ему в помещении дежурной части выдали одежду и обувь установленной для осужденных формы, а поскольку одежда не соответствовала его размеру, Д. попросил выдать ему другую. В ответ на это сотрудники колонии предложили гр-ну Д. письменно оформить отказ от одежды, и заявили, что отказ является нарушением дисциплины, за что он будет помещен в штрафной изолятор. Вошедший в этот момент сотрудник отдела безопасности, как утверждает заявитель, сказал: «Что вы с ними церемонитесь? Бейте, его!», после чего Д. повалили на пол, начали избивать ногами и резиновыми палками. По словам Д., он потерял сознание и пришел в себя в тот момент, когда его на носилках двое осужденных принесли его в санчасть (**Дело № 02-0621/2009**).

По аналогичным действиям сотрудников исправительной колонии № 10 в отношении пятерых осужденных сотрудники аппарата Уполномоченного проводили выездную проверку, в ходе которой выяснилось, что в ходе обысковых мероприятий к ряду осужденных немотивированно была применена физическая сила. Проверить обоснованность утверждений заявителей чрезвычайно трудно, поскольку администрация учреждения УИС имеет стандартный набор контрольных проверок: наличие следов физического воздействия объясняется умышленным членовредительством, либо избиением другими осужденными (с целью дестабилизировать ситуацию), либо результатом применения сотрудниками физической силы и спецсредств в целях самозащиты и обеспечения выполнения законных требований.

При противоречивости утверждений сторон, вопрос в том, чья версия случившегося будет принята на веру. Однако, в пользу правдивости утверждений осужденных говорит хотя бы такой факт, как тяжесть причиненных повреждений. Так, в случае с вышеуказанным гр-м Д. его адвокат сообщил, что его подзащитный находился в столь тяжелом состоянии, что каждые два часа ему вынуждены были делать обезболивающие инъекции, чтобы он не умер от болевого шока, а после проведенного врачебного осмотра было установлено, что у Д. сломано ребро и имеется закрытая черепно-мозговая травма. Таким образом, в любом случае можно сделать вывод о неадекватности применения физической силы и спецсредств, а, значит, о грубом нарушении прав заявителя.

Нарушение права на справедливое судебное разбирательство

(а) Нарушение процессуальных гарантий и установленных процедур

Как известно, Уполномоченный крайне редко, в исключительных случаях использует статью 23 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области» в части направления ходатайства в суд.

Однако в январе 2009 года к Уполномоченному обратилась Юридическая фирма «Альфа-Союз». В жалобе сообщалось, что приговором Ленинского районного суда г. Астрахани сотрудник

фирмы гр-ка П. была признана виновной в совершении преступления, предусмотренного статьей 199 Уголовного кодекса Российской Федерации. В результате изучения представленных копий из материалов уголовного дела Уполномоченный пришел к выводу, что в ходе судебного разбирательства не в полной мере был исследован и учтён ряд юридически-значимых обстоятельств, что вызвало обоснованное сомнение в виновности гр-ки П.

Исходя из Постановления Верховного Суда Российской Федерации от 28 декабря 2006 года № 64 «О практике применения судами уголовного законодательства об ответственности за налоговые преступления» гр-ка П. не могла быть признана субъектом вмененного ей преступления по следующим основаниям:

В обвинительном приговоре не было отражено ни одного доказательства того, что П. были возложены служебные обязанности бухгалтера, то есть обязанности должностного лица, несущего персональную ответственность за своевременность и правильность составления налоговой отчётности, направление её в налоговый орган. Не содержалось в приговоре также доказательств того, что П. с прямым умыслом содействовала совершению вменённого ей преступления как организатор, подстрекатель или пособник. В то же время, несмотря на то, что это было установлено в ходе слушаний, в приговоре не было зафиксировано то, что в силу своего должностного положения П. не обладала возможностями получения документов, необходимых для составления объективной налоговой отчётности.

В своем мотивированном ходатайстве на имя председателя Астраханского областного суда Уполномоченный отмечал: «полагаю, что при разбирательстве в суде уголовного дела в отношении П. остались не устранёнными значительные сомнения в обоснованности доказательств её вины, а неустранимые сомнения должны толковаться в её пользу. Кроме того, приговор в отношении П. постановлен без достаточного учета всех аспектов её личности, в частности того обстоятельства, что она одна содержит и воспитывает несовершеннолетнего тяжелобольного сына, осуществляет уход за престарелыми больными родителями. Приговор не отвечает и общему направлению судебной реформы и выраженной высшими инстанциями страны линии на смягчения наказания за незначительные правонарушения». Согласно ответу, полученному Уполномоченным из Астраханского областного суда, при

рассмотрении дела судом вышестоящей инстанции обвинительный приговор в отношении П. был отменён, и она освобождена из под стражи (Дело № 02-0010/2009).

К Уполномоченному обратился представитель гр-на М., отбывающего наказание в исправительной колонии № 10, в связи с нарушением его права на справедливое судебное разбирательство. Суть дела в следующем: постановлением руководителя исправительной колонии № 10 на М. было наложено дисциплинарное взыскание (выговор) якобы имевшее место нарушение режима. Гр-н М. обжаловал данное постановление в Советский районный суд г. Астрахани, который отказал ему в удовлетворении его заявления. Кассационным определением Судебной коллегии по гражданским делам Астраханского областного суда решение суда первой инстанции было оставлено без изменения, а жалоба М. без удовлетворения. Указанные судебные акты гр-н М. обжаловал в порядке надзора в Президиум Астраханского областного суда.

По мнению Уполномоченного, доводы М. о нарушении судебными инстанциями, рассматривавшими его дело, норм материального права, обоснованны и заслуживают внимания. Так, несмотря на просьбу заявителя, не были изучены обстоятельства получения объяснений от гр-на М. в ходе проверки, проведенной администрацией исправительного учреждения. Между тем, в нарушение статьи 117 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, взыскание на гр-на М. было наложено до того, как с него было взято объяснение.

Кроме того, в решении Советского районного суда г. Астрахани требования гр-на М. были отвергнуты на том основании, что он «не представил доказательств, достоверно подтверждающих неправомерные действия руководителя колонии», что полностью противоречит положению статьи 249 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации о том, что бремя доказывания законности оспариваемого решения возлагается на органы и должностные лица, которые его приняли.

На основании вышеизложенного Уполномоченным был сделан вывод о том, что в отношении М. было допущено нарушение его права на справедливое судебное разбирательство и судебную защиту. Учитывая указанные обстоятельства, а также направление гр-м М. надзорной жалобы в Астраханский областной суд Уполномоченный

обратился к председателю Астраханского областного суда с мотивированным ходатайство с просьбой учесть вышеуказанные обстоятельства при рассмотрении надзорной жалобы гр-на М. (Дело № 02-0763/2009).

(б) Необоснованный отказ в условно-досрочном освобождении

Анализ поступающих к Уполномоченному жалоб позволяет сделать вывод, что при решении вопросов об условно-досрочном освобождении не выполняются либо произвольно трактуются нормы уголовного законодательства, в частности, статья 79 Уголовного кодекса РФ, а явно игнорируются рекомендации, изложенные в постановлении № 8 Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2009 года.

Так, гр-н К. в 2007 году был приговорен к 6 годам 6 месяцам лишения свободы с отбыванием наказания в исправительной колонии общего режима. Ранее он содержался под стражей в следственных изоляторах области в период с ноября 2005 г. по июнь 2007 года. С июня 2007 года по июнь 2008 года отбывал наказание в исправительной колонии № 10. Решением Советского районного суда г. Астрахани за примерное поведение гр-ну К. был изменён вид исправительного учреждения на колонию-поселение. Уже будучи в колонии-поселении, он написал заявление об условно-досрочном освобождении; данная просьба была удовлетворена решением Красноярского районного суда Астраханской области от 24 апреля 2009 года. При этом судом были учтены положительные характеристики К., данные администрацией колонии-поселения.

Несмотря на это, старший помощник прокурора по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях Астраханской области подготовил кассационное представление об отмене решения суда об условно-досрочном освобождении К., в котором, в частности, говорится: «Срок отбывания наказания у К. исчисляется с 29.11.2005 года. Поощрения К. начал получать лишь в 2007 году, хотя по прибытию в ФБУ ИК-10 имел, возможность трудоустроится и проявить себя с положительной стороны, однако к этому не стремился».

Следует прямо указать, что в процитированном утверждении, буквально всё не соответствует фактическим обстоятельствам дела.

Во-первых, срок наказания К. действительно исчисляется с ноября 2005 года, но лишь потому, что законом предписано засчитывать срок нахождения под стражей в период предварительного следствия в срок наказания. До 7 июня 2007 года К. содержался в следственных изоляторах, а при рассмотрении оснований для условно-досрочного освобождения, поведение осужденного в период нахождения в СИЗО не рассматривается.

Во-вторых, К. прибыл в исправительную колонию № 10 в июне 2007 года, и сразу принял активное участие в обустройстве и ремонте санчасти колонии, за что ему уже через 11 дней было объявлено первое поощрение. В последующем, за примерное поведение и добросовестный труд он в 2007 году получил ещё два поощрения, а в течение 2008 года – два поощрения; при этом, за всё это время он не имел ни одного взыскания. Несмотря на трудности в трудоустройстве (в ИК-10 трудоустроено всего около 15 % осужденных) К. был принят на работу санитаром санчасти колонии. Кстати, именно по данным основаниям та же прокуратура по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях Астраханской области в своё время поддержала ходатайство К. об изменении ему вида исправительного учреждения на колонию-поселение. Где же логика и последовательность? Трудно как-либо прокомментировать и такое место из кассационного представления: *«именно этот срок (т.е. – 6 лет 6 месяцев) даст возможность К. осознать всю общественную опасность совершенного им деяния, запрещённого Уголовным кодексом Российской Федерации»*. Такого рода утверждение скорее из области телепатии и ясновидения, а не юриспруденции.

Судебная коллегия по уголовным делам Астраханского областного суда отменила постановление Красноярского районного суда об условно-досрочном освобождении К., а затем ему было отказано в условно-досрочном освобождении. Кассационная жалоба гр-на К. была оставлена без удовлетворения, причем в тексте кассационного определения содержится парадоксальный вывод: примерное поведение и добросовестное отношение к труду гр-на К. оказывается как раз и доказывают то, он не осознал до конца опасность своего деяния, и потому нуждается в дальнейшем отбывании назначенного судом наказания. Кроме того, в данном решении в качестве мотива отказа указана тяжесть совершенного преступления,

хотя Пленум Верховного Суда РФ прямо запретил класть подобное основание в основу решения (Дело № 02-0686/2009).

Другой пример. Гр-н И. в своей жалобе Уполномоченному отметил, что Советским районным судом г. Астрахани ему трижды было необоснованно отказано в условно-досрочном освобождении. Изучение представленного заявителем постановления Советского районного суда г. Астрахани от 22 апреля 2009 года позволяет сделать вывод о нарушении права заявителя.

В мотивировочной части постановления судья, обосновывая отказ в условно-досрочном освобождении гр-на И., сослался на то, что тот имел десять взысканий. *Никакие иные мотивы не указаны.* Между тем, во-первых, суд, почему то, не принял во внимание тот факт, что на момент рассмотрения дела *все* взыскания у гр-на И. были сняты или погашены, а, во-вторых, была проигнорирована правовая позиция, изложенная в п. 6 Постановления № 8 Пленума Верховного Суда РФ от 21 апреля 2009 года: «наличие или отсутствие у осужденного взыскания не может служить как препятствием, так и основанием к его условно-досрочному освобождению».

В соответствии с частью 4 статьи 7 Уголовно-процессуального кодекса РФ: «Определение суда, постановление судьи, прокурора, следователя, дознавателя должны быть законными, обоснованными и мотивированными», а п. 20 вышеупомянутого Постановления Пленума Верховного Суда РФ гласит: «В ходе судебного заседания подлежат исследованию обстоятельства, имеющие значение для разрешения вопроса о применении к осужденному условно-досрочного освобождения (...) При этом решение должно быть законным, обоснованным и мотивированным, *содержать подробное обоснование выводов*, к которым суд пришел в результате рассмотрения ходатайства об условно-досрочном освобождении».

Однако, вопреки этому, суд совершенно не учёл положительную характеристику, данную гр-ну И. администрацией колонии, в частности наличие у него десяти поощрений, а также то, что все годы отбытия наказания он добросовестно относится к труду, принимал активное участие в общественной жизни колонии, проходил обучение на электросварщика. Не учел суд и такие значимые обстоятельства как тот факт, что И. имеет родственников, готовых оказать ему необходимую поддержку; он обеспечен жильем, а наличие у него 3-х востребованных рабочих специальностей дает ему шанс

трудоустроиться. Иными словами, человек, который, как можно полагать, внутренне осознал серьезную жизненную ошибку и раскаялся, имел предпосылки для нормальной адаптации в общество, вследствие формального решения вновь был исторгнут в среду, которая не оказывает на человека положительного воздействия (**Дело № 02-0283/2009**).

В заключение данного раздела следует сказать ещё об одной проблеме. Как показала практика рассмотрения Уполномоченным жалоб граждан в 2009 году, в настоящее время судами освобождение осужденных от отбытия наказания по болезни полностью увязывается с поведением осужденных в период отбывания наказания, соблюдением ими медицинских рекомендаций, а также с данными о их личности (в т.ч. наличие места жительства, близких родственников, готовых осуществлять за ним уход). Данный подход применительно к определенным заболеваниям явно нуждается в корректировке, и, по мнению Уполномоченного, целесообразно внести изменение в статью 175 Уголовно-исполнительного кодекса РФ в части *обязательного и безусловного освобождения* от наказания осужденных, заболевших тяжелой болезнью, включенной в Перечень заболеваний, препятствующих отбыванию наказания, утвержденный Правительством Российской Федерации, что соответствовало бы принципам человечности и гуманизма.

Так в наш адрес поступили обращения из УФСИН РФ по Астраханской области от 27.07.09 г. № 3523 и от 04.08.09 г. № 3732 по вопросу о неприменении судами Астраханской области возможности освобождения осужденных по ст. 81 УК РФ и Постановлению Правительства РФ от 06.02.2004 г. №54 «О медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью». Вследствие непредставления судом возможности освобождения по данным основаниям, были констатированы факты смерти осужденных Ж., Н. и О. в местах лишения свободы.

Право на юридическую помощь

Адвокат Ю. обратился к Уполномоченному с жалобой на нарушение права его подзащитного на квалифицированную юридическую помощь, поскольку по указанию администрации исправительная колония № 8 адвокат не был допущен к

подзащитному, несмотря на предъявленный ордер. Учитывая данные обстоятельства в соответствии со статьёй 10 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» Уполномоченный обратился к прокурору по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях Астраханской области с ходатайством рассмотреть данное сообщение по существу и, при необходимости, принять меры прокурорского реагирования. Согласно ответу прокуратуры указанные нарушения при проверке подтвердились, но в связи с увольнением начальника колонии вопрос о привлечении его к ответственности не рассматривался. В адрес исполняющего начальника ИК-8 направлено предостережение о недопустимости нарушения впредь указанного закона (Дело № 02-0756/2009).

Право на свободу передвижения и выбор места жительства

В результате рассмотрения обращения Р., зарегистрированного по месту жительства в г. Астрахани был сделан вывод о грубом нарушении прав заявителя на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации. Как следует из жалобы гр-на Р., во время нахождения его и его гражданской жены на дачном участке, сотрудник ОВД по Труссовскому району г. Астрахани составил протокол об административном правонарушении по ч. 1 ст. 19.15 КоАП РФ, и они были оштрафованы на 1500 рублей каждый.

В соответствии с п. 3 Постановления Правительства РФ «Об утверждении правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учёта по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию» от 17.07.1995 г. № 713: «местом пребывания является место, где гражданин временно проживает, - гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, больница, туристская база, иное подобное учреждение, а также жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина».

Из этого следует, что место пребывания должно быть специально приспособлено для проживания. Поскольку в вышеуказанном протоколе не указано, что дачный домик Р. имеет статус жилого помещения, можно сделать вывод, что он таковым не является, и значить не может рассматриваться как место пребывания в целях регистрации заявителя. В этой связи факт нахождения Р. на

дачном участке, даже длительное время, без регистрации по месту пребывания не образует состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.15 КоАП РФ. Из этого следует, что в результате неправомерного привлечения к административной ответственности Р. были грубо нарушены его права.

Кроме этого, по причине невозможности оплатить наложенный на них штраф постановлением мирового судьи Р. и его гражданская жена были подвергнуты наказанию в виде административного ареста. Факт незаконности действий в отношении Р. и, как следствие, нарушения их прав по обращению Уполномоченного был подтверждён в ответе прокурора Астраханской области, но при этом он отказал в принесении протеста на постановления о привлечении их к административной ответственности. В целях не допущения неправомерного привлечения к административной ответственности граждан временно проживающих на дачах Уполномоченный направил письмо начальнику УВД Астраханской области с ходатайством об исключении таких фактов из деятельности милиции (Дело № 02-0304/2009).

Нарушение права на информацию

К Уполномоченному по правам человека поступило обращение П. с жалобой на не получение ответа из Кировского районного суда г. Астрахани о результатах рассмотрения его обращения о направлении ему копий судебных документов, и, как следствие, нарушении его конституционных прав на защиту и на информацию. В этой связи Уполномоченный обратился в Квалификационную коллегию судей Астраханской области рассмотреть обращение П. по существу и при необходимости принять меры по устранению нарушений его прав. Согласно ответу из Кировского районного суда г. Астрахани заявителю были отправлены запрашиваемые им копии судебных решений, то есть его право полностью восстановлено (Дело № 02-0512/2009).

К Уполномоченному обратился гр-н Ш. с жалобой (02-0035) на неправомерный отказ налоговых органов в Астраханской области в предоставлении информации, непосредственно касающейся соблюдения его трудовых прав. В частности, заявитель просил направить ему информацию о факте составления протокола об административном правонарушении, однако ему было отказано в

предоставлении этих сведений, хотя он обосновал данную просьбу необходимостью защиты своих трудовых прав.

Уполномоченный пришел к выводу, что право Ш. на информацию было нарушено. В соответствии с пунктом 2 статьи 24 Конституции Российской Федерации любой гражданин имеет право на получение от государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, информации, непосредственно затрагивающей его права и свободы. Ни одной нормой действующего законодательства не установлено ограничений на предоставление информации гражданину о факте составления протокола об административном правонарушении, допущенного должностным или юридическим лицом (Дело № 02-0090/2009).

Ущемление прав граждан вследствие нарушения установленного порядка рассмотрения обращений

Гр-ка Г., являясь представителем лица, отбывающего наказание в исправительной колонии № 10, обратилась к Уполномоченному с жалобой о нарушении права данного осужденного на обращение. Из содержания жалобы следовало, что осужденный М. 1 августа 2009 г. подал через администрацию исправительного учреждения заявления в прокуратуру Астраханской области и Советский районный суд г. Астрахани, однако, не получив через полтора месяца ответы из указанных инстанций, решил обратиться к Уполномоченному. В результате проведенной проверки было установлено, что поступившие 1 августа в отдел специального учёта и секретариат исправительного учреждения заявления М. были зарегистрированы только 17 сентября. При данных обстоятельствах, Уполномоченным было констатировано нарушение пунктов 62, 63 приказа Министерства юстиции РФ от 3 ноября 2005 года «Об Утверждении правил внутреннего распорядка исправительных учреждений». В результате, должностное лицо, виновное в несвоевременном отправлении корреспонденции из исправительного учреждения в государственные органы, понесло дисциплинарную ответственность (Дело № 02-0572/2009).

Среди подтвердившихся фактов нарушений прав граждан значительное место занимают такие из них, которые являются прямым следствием грубого игнорирования органами и

должностными лицами установленных процедур при рассмотрении и разрешении обращений граждан. Приведем лишь несколько примеров.

Так, в апреле 2009 года к Уполномоченному обратилась гр-ка М. с жалобой на действия сотрудников ОВД по Лиманскому району, в результате которых она лишена возможности принять меры по взысканию ущерба с виновной стороны.

В ходе проведённой проверки было установлено, что в результате ДТП, произошедшего по вине водителя, гр-ка М. вследствие телесных повреждений получила неизгладимое обезображение лица, а также ушиб мозга, степень которого не была определена лечащим врачом. Однако, несмотря на то, что в соответствии с Правилами судебно-медицинского определения степени тяжести телесных повреждений, утверждённых приказом Минздрава СССР от 11 декабря 1978 года № 1208, неизгладимое обезображение лица является тяжким телесным повреждением, следователем Лиманского ОВД по факту указанного ДТП года было незаконно вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела.

При этом необходимо отметить, что приказ Минздрава РФ от 10.12.1996 г. № 407, утвердивший Правила судебно-медицинской экспертизы тяжести вреда здоровью, которым был отменён упоминавшийся приказ Минздрава СССР от 11.12.1978 г. № 1208, не вступил в законную силу и не подлежал применению. Данное обстоятельство означает, что на момент указанного ДТП и после него действовал приказ Минздрава СССР.

Судя по ответу ОГИБДД ОВД по Лиманскому району от 20.04.2009 г., указанное постановление об отказе в возбуждении уголовного дела потерпевшими неоднократно обжаловалось.

В конце концов, судебно-медицинская экспертиза была проведена, однако её выводы не отвечали фактическому состоянию обследуемой: по всей видимости, следователь не поставил вопрос о наличии у М. неизгладимого обезображения лица, а эксперт этот факт оставил без какого-либо отражения в акте, но при этом сделал вывод о том, что полученные ею телесные повреждения соответствуют вреду здоровью средней тяжести. На основании изложенного можно сделать вывод о том, что из-за незаконных действий следователя ОВД по Лиманскому району и эксперта, проводившего судебно-

медицинскую экспертизу, водитель избежал уголовного преследования, а права М. были грубо нарушены.

В связи с ходатайствами Уполномоченного, прокуратура области дважды отменяла постановления об отказе в возбуждении уголовного дела и проведении дополнительных экспертных исследований. Однако в связи с тем, что следователь в октябре 2009 года вновь вынес постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, Уполномоченный вынужден был вновь обратиться к прокурору области. В конечном итоге только в декабре 2009 года следователем СО при ОВД по Лиманскому району было вынесено постановление, в котором был признан факт того, что М. получила неизгладимое обезображение лица. Однако, при этом, вновь неправомерно сделан вывод о том, что данный факт не охватывается диспозицией ч. 1 ст. 264 Уголовного кодекса РФ, а поэтому в отношении водителя, совершившего ДТП, нет оснований в возбуждении уголовного дела.

Вместе с тем, сам факт признания следствием неизгладимого обезображения лица вследствие ДТП даёт возможность гр-ке М. обратиться в суд за возмещением вреда здоровью, в том числе устранения указанного дефекта лица хирургическим путём за счёт лица, виновного в ДТП (**Дело № 02-0182/2009**).

Другой пример. К Уполномоченному обратилась гр-ка С. с жалобой на неправомерные действия администрации г. Нариманов и сотрудников ОВД по Наримановскому району, которые пытались привлечь её к административной ответственности за выступление на митинге с критикой руководства муниципального образования «Город Нариманов». В связи с явными неправомерными действиями милиции Уполномоченный обратился с письмом к прокурору Наримановского района с просьбой принять меры по устранению нарушений прав гр-ки С. В соответствии с полученным ответом прокурора, по данному факту ОВД принято решение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении (**Дело № 02-0461/2009**).

К Уполномоченному по правам человека поступило заявление от ветерана труда К. с жалобой бездействие правоохранительных структур, куда он обратился по поводу мошеннических действий его бывшей жены. Последняя купила квартиру, а затем, воспользовавшись доверием заявителя и его занятостью, оформила вышеуказанную квартиру на свою дочь от предыдущего брака, самовольно сняла

заявителя с регистрационного учета из указанной квартиры. В результате этих действий К. лишился жилья и вынужден на старости лет скитаться по родственникам. По данному факту ОВД по Наримановскому району проводилась проверка в ходе, которой было вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела по явно надуманному мотиву – из-за якобы невозможности опросить бывшую жену заявителя, хотя её постоянное место жительства было хорошо известно. После обращения Уполномоченного в прокуратуру Наримановского района, в адрес начальника ОВД по Наримановскому району было внесено представление об устранении нарушения законодательства и принятия мер дисциплинарного характера к должностному лицу, допустившему указанные нарушения закона и не обеспечившему защиту прав и законных интересов гр-на К. (**Дело № 02-0232/2009**).

Два других примера связаны с нарушениями прав граждан в связи с явно невнимательным отношением государственных органов к существу рассматриваемого дела. Так, к Уполномоченному поступило обращение гр-ки Г., которая сообщила, что из судебного участка № 4 Советского районного суда г. Астрахани пришел судебный приказ мирового судьи о взыскании с неё недоимок и пени по транспортному налогу за транспортное средство «Ямаха», которым она якобы владела.

Заявительница неоднократно обращалась в ОВД Советского района г. Астрахани с просьбой разобраться, найти и наказать виновных, однако неизменно получала отказ в возбуждении уголовного дела в отношении неустановленных лиц по признакам состава преступления, предусмотренного ст. 159 Уголовного кодекса РФ. Изучение соответствующих постановлений явно свидетельствовали о том, что всякий раз проверки проводились поверхностно и формально: не были затребованы документы послужившие основанием для регистрации транспортного судна «Ямаха», не запрашивались сведения о лице, которое в течение 5-ти лет (в период с 2004 по 2009 гг.) предоставляло указанное судно на ежегодное техническое освидетельствование.

Следует также отметить, что лишь после вмешательства Уполномоченного прокуратурой Советского района г. Астрахани на имя начальника Центра Главной инспекции по маломерным судам МЧС России по Астраханской области было внесено представление с

требованием признать регистрацию за А. маломерного судна недействительной (Дело № 02-0266/2009).

К Уполномоченному обратился инвалид Великой Отечественной войны М., который сообщил, что в связи с ошибочным обращением администрации ЖЭКа № 12 г. Астрахани, мировой судья судебного участка № 6 Кировского района г. Астрахани вынес судебный приказ о взыскании с него несуществующей задолженности и госпошлины в сумме более 8.1 тыс. рублей. В интересах заявителя Уполномоченный обратился в Агентство по организации деятельности мировых судей Астраханской области и в ЖЭК № 12 с рекомендацией принести заявителю официальные извинения и принять меры по принесению ему материального ущерба и морального вреда (Дело № 02-0781/2009).

III. ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ЛИЦ, НАХОДЯЩИХСЯ ПОД СТРАЖЕЙ В УЧРЕЖДЕНИЯХ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

Как уже отмечалось, в 2009 году около 36% обратившихся к Уполномоченному по правам человека, составляли лица, содержащиеся под стражей в учреждениях, подведомственных Управлению Федеральной службы исполнения наказаний РФ (УФСИН РФ) по Астраханской области. После обобщения всей информации Уполномоченным будет подготовлен специальный доклад; в данном разделе рассмотрены наиболее актуальные проблемы, связанные с деятельностью учреждений уголовно-исполнительной системы.

Проблема паспортизации осужденных

В результате мероприятий, проведённых Уполномоченным совместно с УФСИН РФ по Астраханской области, в период 2008-2009 годах был выработан комплекс мер по решению вопроса паспортизации осужденных для их последующей социальной адаптации. В местах лишения свободы был определён круг лиц с неопределённым гражданско-правовым статусом:

Действующее законодательство обязывает органы предварительного и судебного следствия удостоверить личность подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений изымать у

них документы и приобщать их к материалам уголовных дел, а в случае применения такой меры пресечения, как содержание под стражей передавать их в следственный изолятор с материалами на подследственного.

Изучение личных дел осужденных этой категории показывает, что эти правила нарушаются, их личность, удостоверяется в лучшем случае копиями паспортов в худшем случае копиями иных документов: карточек регистрационного учёта, вступившими в силу судебными актами, справками об освобождении и т.п. До следственных изоляторов и исправительных учреждений оригиналы документов не доходят в то время как, по полученным от осужденных данным, имеют место факты утраты документов в процессе их изъятия органами следствия и дознания при совершении следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий.

В соответствии с приказом МВД РФ от 28.12.06 г. № 1105 «Об утверждении административного регламента ФМС по представлению государственной услуги по выдаче замене и по исполнению государственной функции по учёту паспортов гражданина РФ, удостоверяющих личность гражданина РФ на территории РФ», оказание содействия в восстановлении документов осужденных возложено на администрации исправительных учреждений, которые по заявлению осужденного должны в установленном порядке подготовить и направить соответствующие материалы в орган миграционного контроля по месту нахождения исправительного учреждения.

Органы миграционного контроля по каждому конкретному случаю должны провести проверку и вынести решение по вопросу о документировании паспортом гражданина РФ. При отрицательном решении данного вопроса, в соответствии с Законом РФ «О гражданстве РФ», они по заявлению заинтересованного лица должны подтвердить его гражданско-правовой статус.

Однако данный механизм не действует из-за нежелания государственных органов обременять себя лишней работой, связанной с направлением запросов, выяснением обстоятельств и сбором доказательств, подтверждающих гражданский статус человека. Это также объясняется как предвзятым отношением к осужденным, так и отсутствием глубоких знаний законодательства у лиц в чью непосредственную обязанность входит обеспечение права

осужденного на определение своего гражданско-правового статуса. Поэтому проблема не решается и осужденные освобождаются из мест лишения свободы без паспортов, со справкой об освобождении, им предлагается решать свой вопрос самостоятельно.

Безусловно, что при данных обстоятельствах, время от момента освобождения и до момента совершения таким человеком очередного преступления резко сокращается, так как он, не имея паспорта, не может, даже при большом желании, адаптироваться к нормальной социальной жизни. Так, в адрес Уполномоченного обратился гражданин З., 1983 г. рожд., отбывавший наказание в ФГУ ЛИУ-7 УФСИН РФ по Астраханской области по вопросу о документировании его паспортом гражданина РФ. (дело № 02-0154 от 25.03.09 г.). В процессе отбытия наказания получить гражданский паспорт заявителю не удалось по причине отсутствия документов, подтверждающих факт его постоянного проживания на территории России на 06.02. 1992 г. Из мест лишения свободы указанный гражданин освобожден в 2008 г. со справкой об освобождении, прибыл к месту жительства и обратился в миграционную службу с заявлением о получении гражданского паспорта. Со слов заявителя, им была представлена справка МУ БМО «ЖЭК маневренного фонда» от 15.02.2008 г., подтверждающая факт регистрации по месту жительства на 06.02.1992 г., однако ввиду отсутствия у него регистрации по месту жительства на момент обращения за выдачей документа, вопрос не получил положительного разрешения.

В соответствии с п. 13 Приказа МВД от 28.12.06 г. № 1105 «Об утверждении административного регламента ФМС по представлению государственной услуги по выдаче, замене и по исполнению государственной функции по учёту паспортов гражданина РФ, удостоверяющих личность гражданина РФ на территории РФ», заявление о выдаче (замене) паспорта по форме 1 П может быть принято по месту фактического нахождения гражданина. В этой связи, в соответствии с п. 3 и 5 ст. 8 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», указанное обращение было направлено для рассмотрения по существу и организации проведения соответствующих мероприятий по документированию З. гражданским паспортом. По результатам предпринятых мер заявитель документирован гражданским паспортом.

Уполномоченным по правам человека было принято к рассмотрению обращение гражданина К., отбывающего наказание в ФБУ ЛИУ-7 УФСИН РФ по Астраханской области по вопросу о документировании его паспортом гражданина Российской Федерации (дело № 02-0550 от 08.09.09 г.). Из содержания обращения следовало, что документы К. были утрачены в результате пожара в кв. 8 д. 41 по пл. Артёма Сергеева г. Астрахани, где он постоянно проживал с 1962 по 1997 год. Им направлялись обращения в ОУФМС Трусовского района г. Астрахани на предмет восстановления паспорта и подтверждения принадлежности к российскому гражданству, однако по неизвестным причинам, возникший вопрос не был решён положительно. Было выяснено, что в соответствии с п. 60 Приказа МВД от 28.12.06 г. № 1105 «Об утверждении административного регламента ФМС по представлению государственной услуги по выдаче, замене и по исполнению государственной функции по учёту паспортов гражданина РФ, удостоверяющих личность гражданина РФ на территории РФ», от администрации исправительного учреждения требуется направить в орган миграционной службы запросы по форме 23 П, с приложением заполненных заявлений о выдаче (замене) паспорта по форме 1 П и двух личных фотографий осужденного. Чего своевременно сделано не было.

В этой связи, Уполномоченным по правам человека было направлено обращение в исправительное учреждение для организации надлежащего оформления и отправления документов осужденного в орган миграционной службы. Анализируя данные, представленные заявителем и нормативно-правовую базу по вопросу гражданства, Уполномоченный пришёл к выводу о принадлежности К. к гражданству России. Одновременно, по данному факту, было направлено обращение в УФМС РФ по Астраханской области с просьбой в соответствии со ст. 19 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области», направляю Вам для проведения проверки копию указанного обращения, прошу Вас, в соответствии со статьями 14 и 30 Федерального закона от 31.05.02 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», определить гражданско правовой статус заявителя. В результате проведённых мероприятий К. был признан гражданином России.

Аналогичным образом был решён вопрос с документированием осужденного М., отбывающего наказание в ФБУ ИК-6 УФСИН РФ по Астраханской области (дело № 02-0133 от 13.03.09 г.). Из содержания обращения и приобщённых к нему документов следовало, что сотрудником группы социальной защиты осужденных исправительного учреждения были предприняты все возможные меры по выяснению обстоятельств подтверждающих факты постоянного проживания осужденного на территории Российской Федерации и принадлежности к российскому гражданству. Однако их оказалось недостаточно для того, чтобы подтвердить данный факт. Кроме того, российское законодательство не требует от администраций исправительного учреждения, подтверждать данные обстоятельства — это прерогатива органов миграционного контроля.

В соответствии с п. 60 Приказа МВД от 28.12.06 г. № 1105 «Об утверждении административного регламента ФМС по представлению государственной услуги по выдаче, замене и по исполнению государственной функции по учёту паспортов гражданина РФ, удостоверяющих личность гражданина РФ на территории РФ», от администрации исправительного учреждения требуется направить в орган миграционной службы запросы по форме 23 П, с приложением заполненных заявлений о выдаче (замене) паспорта по форме 1 П и двух личных фотографий осужденного.

В этой связи, в соответствии с п. 3 и 5 ст. 8 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», Уполномоченным по правам человека было предложено администрации исправительного учреждения оформить надлежащим образом документы осужденного М. и направить их в орган миграционной службы. Дополнительно был направлен запрос в УФМС РФ по Астраханской области о необходимости подтверждения наличия у осужденного М. гражданства РФ. В результате проведённых мероприятий М. был признан гражданином России и ему были восстановлены документы.

Однако не всё так просто, как это хотелось бы представить. Проблема паспортизации осужденных имеет и иной аспект. В ходе рассмотрения обращений осужденных об отсутствии у них удостоверяющих личность документов (паспорта), нами было проведено анкетирование этой категории лиц в двух учреждениях УФСИН РФ по Астраханской области. По данным анкетирования

осужденных в ФБУ ИК-2 УФСИН РФ по Астраханской области (77 анкетированных) и ФБУ ИК-8 УФСИН РФ по Астраханской области (222 анкетированных), было выяснено что по состоянию на декабрь 2008 г. у 44 осужденных в личных делах отсутствуют паспорта по причине утраты в процессе задержания, проведения оперативно-розыскных, следственных и иных мероприятий. Было установлено, что в соответствии с со статьями 81-84 УПК РФ и параграфами 26, 49 совместного инструктивного письма Генеральной прокуратуры СССР от 12.02.1990 г. № 34/15, Верховного Суда СССР от 12.02.1990 г. № 01-16/7-90, МВД СССР от 15.03.1990 г. № 1/1002, КГБ СССР от 14.03. 1990 г. № 441 -Б, Минюста СССР от 14.02.1990 г. № К-8-106, паспорта арестованных обвиняемых приобщаются к уголовному делу и при передаче дела в другой орган для дальнейшего расследования передаются одновременно с уголовным делом. В дальнейшем, в случае осуждения лица к наказанию в виде лишения свободы, документ удостоверяющий личность (паспорт) должен передаваться в исправительное учреждение по месту отбытия наказания и приобщаться к личному делу осужденного. Однако, по неизвестным причинам, документы указанных осужденных не поступили в специальные части исправительных учреждений. В этой связи, в соответствии с Законом Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области», Уполномоченным по правам человека были направлены обращения в прокуратуру Астраханской области и УВД Астраханской области для проведения служебных проверок и принятия мер в отношении должностных лиц органов следствия и дознания по вине которых эти документы были утрачены. В результате проведённых мероприятий, паспорта некоторых осужденных обнаружались и были доставлены адресатам. В тоже время статистика с паспортизацией лиц отбывающих наказание в исправительных учреждениях Астраханской области, остаётся настораживающей и требующей от всех государственных органов дальнейшей работы в данном направлении.

Проблема обеспечения осужденных информацией, права на обращение и получение информации по результатам его рассмотрения.

Анализ ситуации в местах лишения свободы привёл Уполномоченного по правам человека к выводу, что осужденные

находящиеся в условиях изоляции не обладают общедоступной информацией о деятельности государственных органов, их юридических адресах и нормативно-правовых основах этой деятельности и в следствие, недостатка в такой информации, ограничены в праве на обращение в данные органы. Деятельность библиотек исправительных учреждений и следственных изоляторов Астраханской области недостаточна для удовлетворения возникающих потребностей, так как изношенность библиотечного фонда, отсутствие централизованного обновления библиотечной базы юридической литературы не способствуют обеспечению права осужденных и заключённых на информацию.

По мере своих возможностей, Уполномоченным оказывалось содействие в выяснении и представлении необходимой информации, решались вопросы о пополнении библиотек, совместно с прокуратурой по надзору за исполнением закона в УИС Астраханской области и УФСИН РФ по Астраханской области осуществлялось правовое просвещение лиц, отбывающих наказание. Однако этого недостаточно для удовлетворения спроса на информацию в местах принудительного содержания. Считаем, что УФСИН РФ по Астраханской области необходимо выработать систему мер и мероприятий по организации библиотечного дела, техническому оснащению и пополнению библиотечного фонда в уголовно-исполнительной системе Астраханской области.

Гр-н М., отбывавший наказание в ФБУ ИК-8 УФСИН РФ по Астраханской области (Дело № 02-0680/2009), был лишён возможности снять копии медицинских документов, а также получить эпикриз из истории болезни о имеющихся у него заболеваниях. Гражданин Х., отбывающий наказание в ФБУ ЛИУ-7 УФСИН РФ по Астраханской области (Дело № 02-0257/2009), оказался в аналогичной ситуации и не смог ознакомиться с выпиской из амбулаторной карты. Только после вмешательства Уполномоченного предпринимались меры по обеспечению прав осужденных на получение соответствующей информации, выраженной в письменной форме.

Как выяснилось, объективной причиной, повлекшей нарушение прав осужденных на получение информации оказалась правовая позиция, изложенная в Приложении №1 к Правилам внутреннего распорядка исправительных учреждений, утверждённых приказом Министерства юстиции РФ от 03.11.05 г. № 205. В частности, п. 19

указанного Приложения №1 относит к перечню вещей и предметов, которые осужденным запрещается иметь при себе, получать в посылках, передачах, бандеролях либо приобретать: «Любые документы (кроме документов установленного образца, удостоверяющих личность осужденного, копий приговоров и определений судов, ответов по результатам рассмотрения предложений, заявлений, ходатайств и жалоб, квитанций на сданные для хранения деньги, вещи, ценности)». Таким образом, оборот документов, касающихся состояния здоровья осужденного крайне ограничен, что в свою очередь ограничивает возможность осужденного получить достоверную информацию о состоянии своего здоровья, а равно и представить, в случае необходимости, эту информацию третьим лицам. Уполномоченный посчитал, что выраженная в Приложении № 1 позиция противоречит ст. 31 «Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан», которая гарантирует гражданам «право непосредственно знакомиться с медицинской документацией, отражающей состояние его здоровья, и получать консультации по ней других специалистов. По требованию гражданина ему предоставляются копии медицинских документов, отражающих состояние его здоровья, если в них не затрагиваются интересы третьей стороны». Более того, охрана жизни и здоровья человека является более приоритетной, чем гарантии тех прав, по которым Приложением № 1 разрешается иметь при себе документы, как то документы, удостоверяющие личность, копии решений судебных органов и ответы на обращения осужденного. В этой связи, руководствуясь ч. 3 ст. 14 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области», Уполномоченный по правам человека направил обращение в Министерство юстиции РФ с просьбой, рассмотреть возможность внесения дополнения в п. 19 Приложения № 1 к Правилам внутреннего распорядка исправительных учреждений, утверждённых приказом Министерства юстиции РФ от 03.11.05 г. № 205, включив в него положение о праве осужденного иметь при себе документы, отражающие состояние его здоровья. Однако Министерство юстиции РФ, посчитало нецелесообразным внести соответствующее изменение (ответ от 13.08.09 г. № 04-4339).

Вопросы материально-бытового и санитарно-гигиенического обеспечения УИС Астраханской области.

По обращениям граждан, содержащихся в ФБУ ИЗ-30/1 УФСИН РФ по Астраханской области К. (от 17.08.09 г. 02-0503) и Д. (от 17.08.09 г. № 02-0504) сотрудниками аппарата Уполномоченного совместно с Управлением Росздравнадзора по Астраханской области было посещено ФБУ ИЗ-30/1 УФСИН РФ по Астраханской области. В процессе проверки, доводы, изложенные в жалобах заключённых о ненадлежащем оказании медицинской помощи нашли своё частичное подтверждение. В частности было выяснено, что медикаменты ненадлежащим образом хранятся в медицинской части исправительного учреждения, у некоторых врачей отсутствуют сертификаты специальности, нет соответствующего оборудования гинекологического и стоматологического кабинетов, имеются просроченные медикаменты, срок эксплуатации тонометра истек, что обуславливает возможность искажения показаний при замере артериального давления. Также было выяснено, что в отношении заключённого Д. был положительно решён вопрос о его госпитализации на лечение в условиях больницы в ФБУ ИК-2 УФСИН РФ по Астраханской области и он подготовлен к этапу. Кроме того, в условиях следственного изолятора шло ускоренными темпами строительство стоматологического кабинета по европейским стандартам (данный факт был проверен на месте).

По итогам проведения проверки руководству следственного изолятора были даны предварительные рекомендации о необходимости приведения медицинского и санитарно-бытового обслуживания заключённых с нормативами оказания медицинской помощи, установленными федеральным законодательством.

Управлением Росздравнадзора по Астраханской области по указанным фактам был составлен протокол об административном нарушении по ч. 1 ст. 19.20 КоАП РФ, а сами материалы направлены для принятия решения в прокуратуру Кировского района г. Астрахани и в Управление Роспотребнадзора по Астраханской области (основание: ответ из Росздравнадзора по Астраханской области от 22.09.09 г. № ИЗО -03/ 0125 -Д — 09). Аналогичные мероприятия были проведены в ФБУ ИК-10 УФСИН РФ по Астраханской области (обращение К. от 22.09.09 г. № 02-0584) и по

фактам нарушения положений совместного приказа Министерства здравоохранения и социального развития РФ и Минюста РФ от 17.10.2005 г. № 640/190 «О порядке организации медицинской помощи лицам, отбывающим наказание в местах лишения свободы и заключённым под стражу», приняты меры административного реагирования.

В процессе рассмотрения обращений граждан на нарушения норм Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод в очередной раз нашли своё подтверждение факты нарушений норм-санитарного и материально-бытового обеспечения лиц, при заключении под стражу в ФБУ ИЗ-30/1 УФСИН РФ по Астраханской области в ФБУ ИК-10, ИК-2, ИК-6, ИК-8 УФСИН РФ по Астраханской области.

Эти факты общеизвестны и не требуют дополнительного комментария. Они были неоднократно отмечены в представлениях органов прокурорского надзора, совместных обращениях депутатов Государственной Думы Астраханской области и органов исполнения наказания в Правительство Российской Федерации, а также ежегодных докладах «О соблюдении прав человека в Астраханской области».

Несмотря на выделение средств из федерального бюджета на строительство нового следственного изолятора реконструкцию жилых и хозяйственных помещений исправительных учреждений, прокурорский и контрольно-административный надзор со стороны органов исполнительной власти, общественных и правозащитных организаций, принимаемых мер оказывается недостаточно для нормализации режима содержания в учреждениях УИС Астраханской области.

Так Уполномоченным по правам человека были приняты к рассмотрению обращения граждан З., (дело №02-0625 от 07.10.09 г.) К. (дело №02-0626 от 07.10.09 г.) , В.(дело №02-0627 от 07.10.09 г.), В..(дело №02-0624 от 07.10.09 г.) , И. (дело № 02-0622 от 07.10.09 г.), Г. (дело №02-0623 от 07.10.09 г.), содержащихся в ФБУ ИЗ-30/1 УФСИН РФ по Астраханской области по вопросу о нарушении режима содержания женщин в следственном изоляторе.

В процессе проведения проверки было выяснено, что поводом к обращению в адрес Уполномоченного послужил внеплановый обыск, проведённый в камерах 23.09.09 г. администрацией учреждения,

вследствие которого, были изъяты запрещённые к хранению вещи, о чём был составлен соответствующий акт.

Одновременно было установлено, что женские камеры находятся в корпусе с камерами несовершеннолетних лиц мужского пола, обыск производится сотрудниками следственного изолятора мужского пола, сотрудники администрации мужского пола зачастую допускаются в женское отделение без сопровождения сотрудников женского пола, надзор за женщинами возлагается, в том числе, и на мужчин, что нарушает положения п.п. 1), 2), 3) п. 53 международных Минимальных стандартных правил обращения с заключёнными, утверждённых Конгрессом ООН 30.08.1955 г.

В этой связи, в соответствии со ст. 24 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области», Уполномоченным по правам человека было направлено Заключение в УФСИН РФ по Астраханской области с предложением рассмотреть вопрос о соблюдении принципа раздельного содержания мужчин и женщин, определённого нормами международного законодательства. Оно стало предметом обсуждения на совещании в УФСИН РФ по Астраханской области (ответ из УФСИН РФ по Астраханской области от 08.12.09 г. № 30/6-61-36). Соглашаясь с позицией Уполномоченного, руководство УФСИН РФ по Астраханской области, объясняет сложившуюся ситуацию объективной невозможностью раздельного содержания женщин в отдельном корпусе, а также неуккомплектованностью штатов надзирателей женским персоналом. Следует отметить, что при решении вопросов взаимодействия с органами и учреждениями исполнения наказания, нами систематически отстаивается позиция приведения условий содержания заключённых и осужденных уголовно-исполнительной системы Астраханской области с нормами и стандартами международного права и российского законодательства.

В порядке, предусмотренном Законом Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области», Уполномоченным по правам человека были приняты к рассмотрению обращения адвоката С. (дело № 02-0772 от 08.12.09г.) и граждан: Ч. (дело № 02-0773 от 08.12.09 г.), Р.(дело № 02-0774 от 08.12.09г.), П. (дело № 02-0775 от 08.12.09г.), отбывающих наказание в ФБУ ИК-8 УФСИН

РФ по Астраханской области о нарушении режима содержания в ШИЗО-ПКТ-ЕПКТ исправительного учреждения.

В процессе проведения проверки и осмотра 16.12.09 сотрудниками Уполномоченного по правам человека камер ШИЗО-ПКТ-ЕПКТ было выяснено, что для них характерны общие недостатки: отсутствие искусственной вентиляции, горячего водоснабжения, отсутствие надлежащего сантехнического оборудования (стандартных унитазов с компакт-бачками, нет закрытых кабинок), имеет место слабое освещение камер. Кроме этого, в камерах нет баков с питьевой водой, что заставляет осужденных пить техническую воду из кранов холодного водоснабжения. В хозяйственном помещении (1 этаж ШИЗО-ПКТ-ЕПКТ) для хранения постельных принадлежностей и личных вещей осужденных со стороны улицы отсутствует входная дверь, имеется только локальная решётка, что приводит к значительному переохлаждению и повышенной влажности постельных принадлежностей, выдаваемых осужденным для сна и может способствовать возникновению простудных заболеваний. Следствием указанных недостатков, является массовое нарушение прав осужденных на надлежащее санитарное, материальное и социально-бытовое обеспечение.

Уполномоченным было принято к рассмотрению обращение гражданина К. (Дело № 02-0762/2009), отбывающего наказание в ФБУ ИК-2 УФСИН РФ по Астраханской области по вопросу о нарушении права осужденных на длительное свидание. В процессе проведения проверки было выяснено, что на 03.12.09 г. наполняемость исправительного учреждения составила — 1841 человек, что превышает установленный лимит (1325 человек) на 516 человек. Следствием этого и стало нарушение прав осужденных на длительное свидание с близкими родственниками, поскольку имеется лишь 8 комнат, и их пропускная способность не дает возможности обеспечить каждого осужденного в течении календарного года надлежащим числом свиданий продолжительностью в 3 суток.

Нарушения режима содержания задержанных, обвиняемых и осужденных

В связи с поступившими обращениями осужденных (02-0698 и 02-0708) сотрудниками аппарата Уполномоченного 5 ноября т.г. были посещены ФБУ ИК-10 и ФБУ ИК-6, в ходе которых было выявлено

множество фактов нарушения режима их содержания. При этом от осуждённых в письменной и устной форме поступило большое количество жалоб на нарушение их прав администрацией учреждений. В ходе проверки большинство нарушений нашло своё подтверждение. Так, при проверке общежитий ИК-10 было установлено: тепловой режим в жилых помещениях не соблюдается. В большинстве комнат на момент проверки отопительные трубы на ощупь были прохладными, что является подтверждением жалобы осужденных о неудовлетворительном отоплении их жилых помещений. Кроме этого в окнах комнат установлены одинарные рамы, что ухудшает условия сохранения тепла в жилых помещениях (аналогичная ситуация с отоплением была выявлена и в помещениях ПФРСИ при ФБУ ИК-6).

В общежитии отряда № 8 ИК-10 было установлено не соответствие установленным нормам наличие умывальников и туалетов. На момент проверки в умывальной комнате из-за засора канализации и течи шланга подачи холодной воды, пол умывальной комнаты был залит водой, из трёх кранов холодной воды в исправном состоянии находился только один. В результате излишки воды проникали под пол здания общежития. При этом, судя по высказываниям заместителя начальника ИК-10 Сулейманова В.Р., администрация учреждения не планировала предпринять необходимые меры по очистке канализации и неправомерно пыталась переложить решение этой проблемы на осужденных; уличный туалет, рядом с данным с общежитием находится в крайне антисанитарном состоянии. Попытка выяснить у администрации учреждения, когда проводились его последняя санитарная обработка и очистка, осталась безуспешной; явно не соответствует санитарным правилам практика вывоза бытовых отходов из жилой зоны учреждения по мере наполнения ими специальной ёмкости, что создаёт условия для возникновения очага распространения насекомых, и как следствие, возможных инфекционных заболеваний. При визуальном осмотре спальных мест осужденных можно сделать вывод, что постельное бельё не соответствует санитарным правилам, в большинстве случаев матрасы имели толщину не более 3-4 сантиметров, байковые одеяла изношены до состояния ветхости, наволочки и простыни тёмные и порванные; явно не соответствует требованиям организация санитарной обработки помещений осужденных. Так в договоре №

1417/9 от 11.01.2009 года на оказание государственных медицинских услуг по профилактике и борьбе с переносчиками инфекционных заболеваний, заключённым между ФБУ ИК-10 и ФГУП «Профилактика» все общежития указаны как прочие объекты, при составлении акта выполненных работ они так и указываются, в этой связи отсутствует какая-либо возможность установить, какое конкретно общежитие было подвергнуто дератизации. Кроме этого в учреждении отсутствуют документы, составленные непосредственно сотрудником, контролировавшим выполнение работ по дератизации и дезинсекции объектов колонии, что не даёт возможности для проверки их фактического выполнения. В этой связи невозможно исключить правдивость устного заявления одного из осужденных о том, что на протяжении пребывания 3 лет в общежитии отряда № 8, он ни разу не видел выполнения работ по его дератизации. Отсутствие необходимого контроля за выполнением названных работ может служить условием для хищения денежных средств, выделенных для этой цели. При проверке работы столовой учреждения выяснилось, что из 25 работников столовой, из числа заключённых, у 11 не было документов, подтверждающих прохождение медицинского осмотра, установленного приказом Минздравсоцразвития РФ от 16.08.2004 года № 83, а у остальных в санитарных книжках не было всех данных об этих осмотрах. Кроме этого при проверке заведующий столовой не предоставил документов, подтверждающих наличие у поваров столовой (7 человек по штату) необходимой квалификации, то есть приготовлением пищи осужденным занимались лица не имеющие допуска к этой деятельности. По сути, данные факты подтверждают жалобу о нарушении права заключённых на безопасные условия содержания. При проверке подтвердился и факт нарушения порядка продажи осужденным продуктов питания, вещей и предметов. В соответствии с п. 100 Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений магазин в колонии должен работать ежедневно, за исключением выходных и праздничных дней. В то же время администрацией учреждения 16.09.2009 года были заключены договора №№ 91 и 92 с индивидуальным предпринимателем, согласно которым торговый ларёк работает: «с 25 по 5 число текущего месяца, ежемесячно». Безусловно, данное условие записано неграмотно, объективно оно не может быть выполнено. На деле это означает, что ларёк работает в рабочие дни, попадающие на период с 25 числа

текущего месяца по 5 число следующего месяца, а в течение 19 дней с 6 числа до 24 числа месяца его работа не предусмотрена. Попытка оправдать заключение такого договора экономической целесообразностью не соответствует требованиям закона и является нарушением прав осужденных. Так же в ходе общения с осуждёнными ими было высказано множество замечаний по вопросу соблюдения их права на обращения в разные инстанции. С их слов, тех, кто пытается жаловаться, сотрудники колонии начинают привлекать к дисциплинарной ответственности, водворять в ШИЗО и ПКТ, их жалобы по назначению не отправляются и уничтожаются.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Ситуация с обеспечением соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Астраханской области в 2009 году оставалась сложной и неоднозначной. Основные проблемы являются системными. О них говорилось в предыдущих докладах Уполномоченного, они будут определяющими в деятельности института Уполномоченного и в предстоящей перспективе.

Как и в прежние годы, основными причинами нарушений прав человека в Астраханской области являются:

1. Несовершенство правового регулирования некоторых вопросов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина, на федеральном, региональном и местном уровнях.
2. Недостаточность финансовых средств для обеспечения продекларированных прав в социальной сфере, в системах здравоохранения и образования.
3. Вместе с тем, как показывает практика работы Уполномоченного, анализ обстоятельств, ставших предметом проверок, весьма существенным является и т.н. субъективный фактор, то есть когда конкретные должностные лица, государственные и муниципальные служащие вследствие недобросовестного, некомпетентного, а иногда и преступно-корыстного отношения к своим обязанностям, допускают нарушение прав и свобод человека и гражданина.
4. Немаловажный фактор – правовая неграмотность и правовой нигилизм значительного числа наших сограждан.

5. Наконец следует указать и на такой фактор, как неразвитость и слабость некоммерческого общественного сектора и институтов гражданского общества в Астраханской области.

В докладе были приведены конкретные примеры грубых нарушений прав и свобод, которые, конечно же, не остаются без последствий. Стоит ли напоминать, что эти последствия негативны для индивидуума, для общества, для государства. Они вызывают тревогу за жизнь, здоровье, социальное благополучие людей. Они являются фактором риска для стабильности государства, несут угрозу нормальному функционированию системы управления.

Остается выразить надежду и пожелание, что приведенные в докладе факты нарушений прав и свобод человека и гражданина станут предметом рассмотрения и анализа всеми заинтересованными структурами и должностными лицами, а изложенные рекомендации по устранению данных нарушений, будут приняты во внимание, поскольку, человек, его права и свободы, согласно Основному закону страны – Конституции Российской Федерации – являются высшей ценностью, и их обеспечение, защита и восстановление является, в конечном счете, основополагающей функцией всех органов власти на всех уровнях.

Уполномоченный по правам
человека в Астраханской области

Ю. Салтыков

Февраль 2010 года