

**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ**

ДОКЛАД

**ОБ ОСНОВНЫХ ПРОБЛЕМАХ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД
ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА
В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ
В 2013 ГОДУ**

**Астрахань
2014**

ВВЕДЕНИЕ

В 2013 году российской и мировой общественностью отмечалось две знаменательные даты, которые в свое время оказали существенное значение для развития нашей страны, утверждению в ней принципов правового государства, демократии и уважения к правам личности.

Первая дата — 65-летие принятия Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций Всеобщей Декларации прав человека.

Появление этого документа вскоре по окончании Второй мировой войны, конечно, не было случайностью. После колоссальных жертв, разрушений и страданий, выпавших на долю многих стран мира, человечество в середине XX столетия осознало необходимость всеобщего договора о правах человека. Это был первый опыт коллективной разработки универсального документа, в котором провозглашались гражданские, политические, социально-экономические и культурные права и свободы – равенство всех перед законом, право каждого на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, свободу мысли, слова, совести и другие. Декларация стала тем базовым международным кодексом в области прав человека, в соответствии с которой в 1966 году были приняты Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Эти документы имеют обязательную силу для государств, которые их подписали и ратифицировали, в т.ч. и для Российской Федерации, как правопреемника СССР.

Вторая дата — 20-летие принятия по итогам всенародного голосования Конституции Российской Федерации. Впервые в истории нашей страны в Основном законе было закреплено положение о том, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью». Также впервые граждане России получили возможность отстаивать свои права в международных инстанциях.

Безусловно, заметным событием 2013 года стала встреча Президента Российской Федерации В.В. Путина с представителями российского правозащитного сообщества. Встреча прошла 10 декабря в резиденции Ново-Огарево – в день, когда отмечается Всемирный День прав человека и в преддверии Дня Конституции.

В ней участвовали лица, известные своей многолетней деятельностью по защите прав и свобод, активной гражданской позицией, имеющие несомненный моральный авторитет в обществе (достаточно назвать такие имена, как Л.М. Алексеева - председатель «Московской Хельсинкской группы», С.А. Ганнушкина - председатель комитета «Гражданское содействие»), руководители ведущих правозащитных организаций страны (А.В. Бабушкин - председатель организации «Комитет за гражданские права», М.В. Каннабих - председатель общероссийской организации «Совет общественных наблюдательных комиссий», А.Г. Кучерена - председатель центрального совета общероссийского

общественного движения «Гражданское общество», Э.А. Памфилова* - председатель общероссийского общественного движения «Гражданское достоинство» и др.), председатель Совета при Президенте по развитию гражданского общества и правам человека - М.А. Федотов, федеральный Уполномоченный по правам человека - В.П. Лукин и его коллеги – омбудсмены из 11 российских регионов, в т.ч. Уполномоченный по правам человека в Астраханской области.

Естественно, был поднят вопрос, который находится в центре внимания астраханских правозащитников уже не один год — о полигоне Ашулук, точнее об обеспечении права на жизнь, здоровье и безопасность лиц, проходящих военную службу по призыву в полевых военных лагерях 185-го Центра боевой подготовки Вооруженных Сил России (так официально именуется полигон). На протяжении практически трех лет внимание общественности всей страны было приковано к данному полигону, где производилось уничтожение боеприпасов с истекшим сроком хранения либо устаревших по техническим характеристикам. При этом, к сожалению, неоднократно гибли и получали серьезные ранения военнослужащие. В 2013 году тоже не обошлось без жертв — при очистке полигона погибли рядовые Андрей Леонов и Дмитрий Решетов. Во-многом это стало объективным следствием ряда взаимосвязанных факторов, в числе которых: природно-климатические особенности астраханского региона, тяжелый режим работ без создания условий для восстановления солдатами физических сил, а главное — отсутствие у военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, необходимых знаний и навыков по обращению с взрывоопасными предметами. Работы по зачистке территории фактически ничем не отличались от прежней работы по утилизации боеприпасов – просто ранее, при такелажных работах, солдаты-срочники имели дело со снарядами, уложенными в полусгнившие ящики, а в 2013 году — с отдельные снарядами. Кстати, в течение всего прошедшего года СМИ неоднократно сообщали о задержаниях пограничниками и сотрудниками органов внутренних дел гражданских транспортных средств, вывозивших с полигона фрагменты боеприпасов, об обнаружении схронов неразорвавшихся снарядов.

Между тем, в ходе инспекционной поездки в Астраханскую область в 2013 году министр обороны РФ С.К. Шойгу заявил, что на базе полигона Ашулук будет создан межвидовой учебный центр, рассчитанный на 6 тысяч человек для проведения одновременных учений всех видов и родов войск. Очевидно, что работа по очистке территории полигона от неразорвавшихся боеприпасов будет продолжена. С учётом уже имевшихся в прошлом трагических инцидентов, вызывает тревогу то, *как будет* организована эта работа. По мнению Уполномоченного по правам человека недопустимо привлекать солдат-срочников к любым работам, предусматривающим прямой контакт с утилизируемыми боеприпасами; этим должны заниматься

* 13 февраля 2013 года Президент Российской Федерации официально предложил Э.А. Памфилову на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Её кандидатура внесена Президентом РФ на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

исключительно специализированные подразделения и надлежащим образом обученные специалисты. Изложенная позиция нашла отклик у Президента, который попросил направить ему соответствующие предложения в письменном виде.

В целом встреча носила живой, неформальный характер. Глава государства сразу призвал собравшихся к открытому диалогу и свободному обмену мнениями. При возникавших иногда острых вопросах и дискуссиях, в целом она прошла в конструктивном духе и её участники были едины в том, что сказал Президент во вступительной речи: «у власти и у правозащитного движения *абсолютно одинаковые задачи*. Они заключаются в том, *чтобы жизнь наших граждан была лучше, чтобы люди чувствовали себя полноценными членами нашего общества и относились с уважением и к обществу, а общество и государство относились бы с уважением к каждому нашему гражданину*». Говоря о правозащитной деятельности В.В. Путин подчеркнул, что «такая работа *востребована*, причём для нас является одинаково важным как работа по защите политических прав и свобод граждан, так и социальных прав. Всё это одинаково важно, надеюсь, что эта работа будет нами *совместно* продолжена».

Всё это ставит перед институтом Уполномоченного по правам человека – новые, ответственные задачи. В частности, должны совершенствоваться способы более эффективного реагирования на факты нарушений прав человека. Одной из форм такого реагирования как раз и являются доклады о положении с правами человека. Для того, чтобы доклад действительно служил отправной точкой для улучшения ситуации с правами человека, он должен содержать анализ причин, им способствующих, а также рекомендации по возможным вариантам решения проблем. При этом сама природа Омбудсмана, как института принципиально надпартийного и не обладающего властными полномочиями, является основой для обобщения всех разумных идей и предложений от каких бы политических сил они не исходили.

Доклад о положении с соблюдением прав и свобод человека и гражданина на территории региона в 2013 году подготовлен в соответствии со статьей 27 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области». Кроме того, в соответствии с положением пункта 11 статьи 5 областного Закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в Астраханской области» Уполномоченным по правам ребенка в Астраханской области была подготовлена информация о состоянии обеспечения прав несовершеннолетних, включенная в данный доклад в качестве отдельного раздела.

В данном докладе также были использованы материалы проверок по жалобам и информация, полученная в ходе посещения различных учреждений и организаций, сведения, предоставленные государственными и муниципальными органами, общественными организациями. Особая *признательность* здесь — *прокуратуре Астраханской области*, которая в 2013 года проводила значительную работу по восстановлению прав граждан и направляла в адрес аппарата Уполномоченного по правам человека развернутые

информационно-аналитические материалы, которые использовались при подготовке доклада. Кроме того, ряд фактов и обстоятельств, упомянутых в докладе, изложены на основе публикаций различных информационных агентств, интернет-сайтов, периодических печатных изданий.

Как и все предыдущие, данный доклад, разумеется, не претендует на всеобъемлющий анализ ситуации с правами человека в Астраханской области. Деятельность Уполномоченного по правам человека связана с рассмотрением жалоб, и поэтому в нём в первую очередь нашли отражение вопросы, которые наиболее часто затрагиваются в обращениях людей. Отсюда понятно и то обстоятельство, что некоторые темы раскрыты более, а другие менее подробно. Однако, в любом случае доклад затрагивает самые важные и актуальные, по нашему мнению, проблемы, которые для региона имеют, либо будут иметь в обозримой перспективе решающее значение.

Доклад будет представлен Губернатору и Думе Астраханской области. Его экземпляры будут направлены палатам Федерального Собрания Российской Федерации, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, полномочному представителю Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе, в Астраханский областной суд и Арбитражный суд Астраханской области, прокурору Астраханской области. В целях информирования общественности, доклад будет опубликован на сайте Уполномоченного, разослан в региональные СМИ, библиотеки, образовательные учреждения.

РАЗДЕЛ I СОСТОЯНИЕ С СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Прошедший год стал для Астраханской области достаточно показательным *с точки зрения создания предпосылок для дальнейшего динамичного развития*. Региональный продукт превысил 230 млрд рублей (прирост по сравнению с 2012 годом составил – 20 %). Увеличилось число рентабельных предприятий, сохранились устойчиво-высокие темпы развития промышленности и сельского хозяйства, и всё это, во-многом, стало возможным благодаря значительному росту инвестиций в региональную экономику. В свою очередь Дума Астраханской области, как законодательный орган, внесла свою лепту в формирование нормативной правовой базы для работы региональной исполнительной власти. Главный закон – бюджет 2013 года – предусматривал направление 70% всех расходов на социальные нужды, причём в абсолютных цифрах они возросли на 4 млрд. рублей по сравнению с 2012 годом. Был принят Закон об увеличении выплат опекунам и приемным родителям. Дума Астраханской области установила ряд налоговых льгот, в т.ч. для общественных организаций инвалидов и иных организаций. Эти меры, помимо прочего, призваны стимулировать проведение общественно-полезных для астраханцев мероприятий – газификацию населенных пунктов, развитие сети межмуниципальных автомобильных дорог и улучшение их качества.

Достигнутые результаты социально-экономического развития, бесспорно, положительно повлияли на благосостояние людей, улучшение морального климата и общественно-политической ситуации. Вот реальные показатели роста уровня жизни астраханцев: доходы населения в 2013 году по сравнению с предшествующим возросли на 5%, среднемесячная заработная плата возросла – на 14%. Не менее значимые индикаторы – естественный прирост населения (2,6 тыс. человек) и рост потребительских расходов (оборот розничной торговли – 107% к уровню 2012 года).

Выездные приемы граждан, посещение сельских районов дают основания сделать вывод: там, где власти не отделяют себя от избирателей, ответственно подходят к своим обязанностям, чутко реагируют на запросы людей, пытаются изыскивать внутренние резервы, внедрять инновации, применять новые формы работы – там гораздо заметнее темп роста и благоустройства населенных пунктов, придомовых территорий, возведения объектов культурно-спортивной инфраструктуры, приведения в порядок коммуникаций.

Тем не менее, остаётся ряд сложных проблем, решение которых, очевидно, займет немало времени и потребует значительных совместных усилий. Ликвидация «ветхого и аварийного жилья» идёт не так быстро, как хотелось бы многим астраханцам, вынужденным проживать в условиях, угрожающих их жизни и здоровью. Длительно не исполняются вступившие в

законную силу судебные решения о предоставлении жилья, что подрывает веру людей в правосудие. Остается острой проблема обманутых участников долевого строительства. В сфере труда и занятости ощущается нехватка рабочих мест и отсутствие достойного вознаграждения. Обращаясь в органы власти, граждане часто сталкиваются с бюрократизмом, волокитой, пренебрежительным отношением. На протяжении прошедшего года то и дело появлялись сообщения о коррупционных скандалах, «кульминацией» чего стало задержание в ноябре мэра областного центра.

Деятельность аппарата Уполномоченного по правам человека в соответствии с положениями Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области» в 2013 году осуществлялась по следующим основным направлениям:

- ▲ содействие в восстановлении нарушенных прав и свобод граждан;
- ▲ участие в совершенствовании законодательства и административных процедур с целью устранения системных предпосылок нарушений прав и свобод, а также – для обеспечения дополнительных гарантий их реализации;
- ▲ правовое просвещение граждан.

В 2013 году в аппарат Уполномоченного по правам человека в Астраханской области поступило свыше 2,1 тыс. обращений: **1138 письменных обращений** (779 было адресовано Уполномоченному по правам человека, 359 — Уполномоченному по правам ребенка) и 995 устных обращений — в ходе личного приёма. Сотням людей оказана устная правовая помощь по телефону.

Уполномоченный по правам человека и Уполномоченный по правам ребенка в 2013 году провели ряд совместных приёмов с руководителями территориальных органов правоохранительных структур: начальником Следственного управления Следственного комитета РФ по Астраханской области Ю.В. Шерстневым, руководителем Федеральной службы судебных приставов по Астраханской области В.А. Аникеевым, начальником управления Федеральной службы исполнения наказаний по Астраханской области Ю.А. Красновым, заместителем начальника Управления МВД Российской Федерации по Астраханской области В.А. Шметковым.

Приём граждан в указанном формате позволил более эффективно решать проблемы, стоящие перед жителями региона. В этой связи в 2014 году практика совместных приёмов будет продолжена. Предполагается также проводить тематические приёмы с руководителями региональных министерств.

Основная часть заявителей — это граждане России, проживающие на территории Астраханской области, однако имелись обращения (доля их составляет около 3,6 % от общего количества), написанные лицами, проживающими либо находящимися за пределами нашей области (в это число входят граждане, отбывающие наказание в виде лишения свободы в исправительных учреждениях, расположенных в других регионах).

Поступали также обращения жителей ближнего зарубежья (Азербайджан, Казахстан, Таджикистан, Узбекистан), причём некоторые из них не имели документов, подтверждающих их принадлежность к гражданству того

или иного государства. Как правило, это были люди, приехавшие на территорию России в поисках работы.

Что же касается жителей Астраханской области, то больше половины заявителей — 54,5% — это лица, проживающие на территории муниципального образования «Город Астрахань». По иным районам Астраханской области доля обращений в целом составляет около 28 % (от общего количества обращений). Если взять отдельно каждый район — то окажется, что доля обращений колеблется — от 0,9 до 4%.

Таблица 1.

1.	Ахтубинский район	4 %
2.	Володарский район	2,02 %
3.	Енотаевский район	1,4 %
4.	Икрянинский район	3,07 %
5.	Камызякский район	3,3 %
6.	Красноярский район	1,6 %
7.	Лиманский район	0,9 %
8.	Наримановский район	3,7 %
9.	Приволжский район	3,1 %
10.	Харабалинский район	2,5 %
11.	Черноярский район	1,05 %
12.	ЗАТО г. Знаменск	1,5 %

Среди тех, кто обращался устно доля жителей г. Астрахани ещё больше — 80,2 % от всех посетителей. Наблюдаемый на протяжении ряда лет *разрыв* между количеством заявителей, проживающих в г. Астрахани и в сельских районах, *заставляет задуматься и уделить этому феномену более пристальное внимание*. Выездные приёмы граждан однозначно показывают следующее. Во-первых, востребованность института Омбудсмана. Во-вторых, то, что жители как областного центра, так и других населенных пунктов — обращаются по одному кругу вопросов. Между тем, граждане, проживающие в районах области, как правило, обращаются к Уполномоченным по правам человека и по правам ребенка именно когда последние приезжают в райцентр. При этом людям зачастую приходится разъяснять порядок оформления жалоб, помогать в формировании пакета необходимых документов, а также оказывать консультативную помощь в том, чтобы они могли доходчиво изложить суть вопроса и чётко сформулировать свои требования. То есть оформить жалобу без посторонней помощи жителям сельских районов, как правило, затруднительно. Данное обстоятельство побуждает по-новому подойти к вопросу об организации работы с людьми. Совершенно очевидно, что необходим комплекс мер, в частности: расширение «географии» выездных приёмов, в связи с чем они должны проводиться не только в райцентрах, но также в иных населенных пунктах. Возможно, назрел вопрос создания сети общественных помощников

Уполномоченных по правам человека и по правам ребенка, положительный опыт которых имеется в ряде субъектов Российской Федерации.

Коллективных обращений, по сравнению с предшествующими годами, было не очень много — всего 3 % от общего числа обращений. В основном они касались вопросов, связанных с неудовлетворительным состоянием сферы ЖКХ и переселения из ветхого, аварийного жилья. В качестве примера коллективных жалоб можно привести обращение жителей ряда населенных пунктов Володарского и Красноярского районов, являвшихся поставщиками молока в ООО «Молокозавод Володарский», которые ставили вопрос о том, что в течение длительного времени с ними не производят расчет. Положение предприятия-банкрота усугубляется тем, что на нём висит долг перед различными организациями, исчисляемый в 350 млн рублей. Граждане, понимая, что решение вопроса относится к полномочиям органов исполнительной власти, всё же просили Уполномоченного держать ситуацию на контроле.

Другое коллективное обращение также, кстати, было связано с интересами производителей сельхозпродукции. Жители ряда населенных пунктов Красноярского района жаловались на отсутствие подробной и достоверной информации о расценках на ветеринарные услуги, неудобное расположение ветеринарных станций, плохую организацию работы ветеринаров. В результате вмешательства в ситуацию Уполномоченного по правам человека на сайте Службы ветеринарии Астраханской области соответствующая информация была размещена таким образом, чтобы каждый мог найти её без труда. Кроме того, была проведена проверка, после которой несколько работников Красноярской районной ветеринарной станции были привлечены к дисциплинарной ответственности по факту неправомерного взимания платы за диагностику и лечение особо опасных болезней животных (ведь согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 06.08.1998 года № 868 «Об утверждении правил оказания платных ветеринарных услуг» такие услуги должны оказываться бесплатно). Руководство Службы ветеринарии также признало необходимость решения вопроса о выделении дополнительных штатных единиц специалистов в населенных пунктах с повышенной нуждаемостью в ветеринарном обслуживании.

В общем количестве обращений жалобы на неправомерные действия государственных органов, органов местного самоуправления и иных организаций, выполняющих публично-правовые функции составили 39,8 %. Остальные обращения содержали различного рода просьбы об оказании содействия в решении того или иного вопроса, предоставлении правовой помощи, направлении документов и т. д.

Тематика обращений в 2013 году не претерпела сколько-нибудь значительных изменений по сравнению с предыдущими годами. Немногим более 62 % обращений связано с проблемами реализации социально-экономических прав. По-прежнему, здесь наибольшее количество составляют обращения, связанные с получением жилья, социальным обеспечением,

охраной материнства и детства, трудовыми правами. Большинство жалоб на нарушение права на жилище было связано с неисполнением государством своих обязательств по обеспечению жильем отдельных категорий граждан.

Соответственно, около 38 % обращений затрагивают различные аспекты нарушений личных (гражданских) прав. Из них около 50 %, связаны с нарушениями права на судебную и иные виды государственной защиты прав. При этом, следует иметь в виду, что к данной категории относятся такие разноплановые по тематике обращения, как жалобы на несправедливый, по мнению заявителей, обвинительный приговор суда по уголовному делу, длительное неисполнение судебного решения либо жалобы на действия пристава-исполнителя в связи с арестом банковского счёта должника. Из представленной ниже таблицы видно, что значительное количество обращений в этой группе касаются нарушений права на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, право на уважение достоинства личности (запрет жестокого обращения и наказания). При этом, нарушение указанных прав по-прежнему связывается заявителями прежде всего с деятельностью правоохранительных органов.

Таблица 2.

№ п/п	Тематика	Доля в общем кол-ве жалоб (%)
<i>Социально-экономические права</i>		
1.	Жилье и вопросы ЖКХ	32,6
2.	Социальная поддержка, льготы, пенсии	10,5
3.	Образование, в т.ч. дошкольное	8,4
4.	Охрана здоровья, медицинская помощь	5,0
5.	Трудовые права	3,2
6.	Собственность и владение имуществом	2,6
<i>Гражданские (личные) права</i>		
8.	Гарантии государственной защиты прав, право на справедливое судебное разбирательство и иные процедурные права (в т.ч. право на обращение)	21,6
9.	Право на свободу, достоинство и личную неприкосновенность	8,7
10.	Право на получение и распространение информации, в т.ч. в связи с обращением в различные органы	6,1
11.	Иное	1,3
	ИТОГО:	100

Что касается анализа содержания устных обращений, то представление об их тематике дают следующие таблицы.

Таблица 3.

**Основные темы, поставленные гражданами на приеме
Уполномоченного по правам человека в Астраханской области в 2013 г.**

№ п/п	Вопросы	Кол-во	Доля (%)
1.	Предоставление жилья	300	33,5
2.	Жилищно-коммунальные услуги	45	5,1
3.	Миграция и свобода передвижения	31	3,5
4.	Трудовые права, защита от безработицы	65	7,3
5.	Несогласие с судебными решениями	75	8,3
.	Жалобы на ход предварительного и судебного следствия.	76	8,4
7.	Исполнительное производство	40	4,5
8.	Жалобы на органы полиции	29	3,2
9.	Защита права собственности	20	2,2
10.	Предоставление земельных участков	10	1,1
11.	Социальная защита (в т.ч. льготы отдельных категорий граждан, пенсионное обеспечение)	100	11,1
12.	Охрана здоровья, установление группы инвалидности	35	3,9
13.	Права потребителей	10	1,1
14.	Правоотношения между гражданами (спор о праве, наследование, раздел имущества и т.д.)	41	4,6
15.	Иные вопросы	20	2,2
	ИТОГО	897	100

Таблица 4.

**Основные темы, поставленные гражданами на приеме
Уполномоченного по правам ребенка в Астраханской области в 2013 г.**

№ п/п	Вопросы	Кол-во	Доля (%)
1.	Вопросы усыновления и опеки	15	15,4
2.	Устройство детей в образовательные учреждения	30	30,6
3.	Алиментные обязательства	13	13,2
4.	Обжалование должностных лиц органов опеки, ДОУ	10	10,2
5.	Охрана здоровья несовершеннолетних	6	6,1
6.	Лишение родительских прав	5	5,1
7.	Определение места жительства ребенка	9	9,2
8.	Личные неимущественные права несовершеннолетних	10	10,2
	ИТОГО	98	100

При совместном рассмотрении поступающих жалоб основной поток писем адресовался в органы прокуратуры, региональное министерство социального развития и труда, а также в администрацию г. Астрахани. Вместе с тем, следует отметить, что суммарно органы местного самоуправления и различные муниципальные структуры занимали около 30 % всех типов писем, посланных в связи с рассмотрением обращений граждан.

Таблица 5.

Органы, учреждения, организации куда были переадресованы обращения, а также направлены запросы и заключения

№ п/п	Наименование органов и организаций	Доля от общего кол-ва (%)
1.	Федеральные органы государственной власти	0,5
2.	Судебные инстанции всех уровней	1,6
3.	Органы прокуратуры всех уровней	12,3
4.	Следственное управление Следственного комитета РФ по Астраханской области	4,2
5.	Органы Федеральной службы исполнения наказаний	2,8
6.	Органы внутренних дел всех уровней	5,0
7.	Управление Федеральной миграционной службы РФ по Астраханской области	1,0
8.	Управление Федеральной службы судебных приставов РФ по Астраханской области	4,8
9.	Государственная инспекция труда по Астраханской области	2,0
10.	Органы Министерства обороны РФ (военные комиссариаты)	0,7
11.	Управление Роспотребнадзора по Астраханской области	1,3
12.	Управление Росздравнадзора по Астраханской области	1,5
13.	Управление Пенсионного фонда России по Астраханской области	1,7
14.	АРО Фонда социального страхования РФ	0,6
15.	АРО Фонда медицинского страхования РФ	0,3
16.	Министерство социального развития и труда Астраханской области (в т.ч. Агентство занятости)	8,6
17.	Министерство образования и науки Астраханской области	2,3
18.	Министерства строительства и дорожного хозяйства Астраханской области (в т.ч. Служба строительного и жилищного надзора)	2,8
19.	Министерство жилищно-коммунального хозяйства Астраханской области	0,9
20.	Министерство здравоохранения Астраханской области	2,6
21.	Иные территориальные подразделения федеральных органов и областные государственные органы	6,5
22.	Уполномоченные по правам человека и по правам ребенка в иных субъектах РФ	1,4
23.	Администрация г. Астрахани	10,6

24.	Иные органы местного самоуправления районного уровня	3,3
25.	Иные органы местного самоуправления поселенского уровня	7,8
26.	Муниципальные предприятия и организации	8,9
27.	Адвокатская палата, иные самоуправляющиеся организации	1,3
28.	Общественные объединения	0,9
29.	Архивные учреждения	1,0
	ИТОГО	100

Все поступавшие обращения рассматривались на предмет их приемлемости, а затем по существу. В установленный законом месячный срок каждому заявителю направлялся аргументированный ответ. Во многих случаях этот ответ носил промежуточный характер, поскольку для разрешения поставленных заявителем вопросов требовалось взаимодействие с компетентными органами государственной власти или органами местного самоуправления, на что, естественно, уходило дополнительное время.

По сложившейся практике жалобы и заявления, направленные в различные инстанции по подведомственности, продолжали оставаться на контроле вплоть до получения информации о результатах их рассмотрения. На основании анализа ответов из государственных и муниципальных органов по каждому отдельному случаю принималось решение о дальнейшем производстве, причем в ряде случаев предпринимались дополнительные меры, направленные на восстановление прав заявителей.

Часть жалоб была признана неприемлемой и отклонена на стадии предварительного изучения, часть была признана необоснованной (т.е. обстоятельства, изложенные заявителями, не нашли подтверждения либо было установлено, что «нарушитель» действовал правомерно). Всего таких – 22,6 % от общего количества обращений. Всем заявителям был направлен мотивированный ответ. Полностью или частично удалось добиться восстановления нарушенных прав и свобод заявителей в отношении 26 % жалоб, по которым было начато производство. В ряде случаев при констатации нарушения прав и свобод, оказать содействие в их восстановлении, к сожалению, не удалось – либо в силу объективных причин (срок давности, изменение обстоятельств), либо – ввиду полного исчерпания возможностей. Однако сотрудники аппарата Уполномоченного по правам человека оказывали гражданам всевозможную консультативную помощь. В отношении порядка 56 % обращений (вне зависимости от результата их рассмотрения) заявителям, не исчерпавшим правовых средств защиты своих прав, были направлены подробные разъяснения и рекомендации об алгоритме дальнейших действий.

РАЗДЕЛ II

ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ

Большинство жителей Астраханской области, как и в прежние годы, в первую очередь беспокоит ущемление их социально-экономических прав. Причём наиболее острыми являются проблемы, возникающие при реализации права на жилище, обеспечении жилищно-коммунальными услугами, а также при получении различных видов социальной поддержки.

Право на жилище

Согласно статье 40 Конституции Российской Федерации «каждый имеет право на жилище». Данное право включает в себя запрет произвольного лишения человека жилого помещения, а также возможность его получения из государственных, муниципальных и других жилищных фондов «бесплатно или за доступную плату».

Органы государственной власти Астраханской области, безусловно, уделяют значительное внимание мерам по реализации права граждан на жилище. Согласно официальным данным, в 2013 году в регионе было введено 587 тыс. м² жилья (на 15,4% больше, чем в 2012 году), более чем в 3 раза увеличены объемы многоэтажного строительства, что позволило решить жилищную проблему свыше 800 астраханцам. Дума Астраханской области приняла специальный Закон, призванный стимулировать более широкое развертывание строительства жилья эконом-класса для таких категорий, как работники бюджетной сферы, многодетные и молодые родители, военнослужащие.

Несмотря на это, проблемы с реализацией права на жилище стоят в Астраханской области чрезвычайно остро. Так, на основании положений Федерального закона «О ветеранах» от 12.01.1995 года № 5-ФЗ, Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» от 24.11.1995 №181-ФЗ, из средств федерального бюджета жильем должны обеспечить 1704 семьи (участники Великой Отечественной войны, ветераны боевых действий, инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов). В 2013 г. гарантийные письма были выданы 54 ветеранам боевых действий, 50 инвалидам, 7 семьям, имеющим ребенка-инвалида, 62 семьям, погибших (умерших) участников, инвалидов Великой Отечественной войны, 7 участникам Великой Отечественной войны и 8 инвалидам Великой Отечественной войны. Из четырех категорий граждан, имеющих право на предоставление жилья или жилищной субсидии в соответствии с Законом Астраханской области «О предоставлении жилых помещений в Астраханской области», в 2013 году жилищные условия смогли улучшить лишь несколько граждан, больных заразными формами туберкулеза. Но наиболее остро жилищная проблема стоит на уровне муниципалитетов. Только в городе Астрахани на 1 января 2014 года на жилищном учёте состоит 13693 семей, причем 317 должны быть обеспечены

жильем во внеочередном порядке.

Конечно, остроту ситуации в жилищной сфере определяют несколько факторов. Первый — это наличие значительного массива ветхого и аварийного жилищного фонда. Многие здания имеют весьма длительный срок эксплуатации. Проблему усугубляют участвовавшие пожары. Так, к примеру в 2013 году в результате пожара в доме по ул. Писарева в Кировском районе без крыши над головой в одночасье остались шесть человек. И это только лишь один пример. При этом темпы жилищного строительства всё же отстают от реальных потребностей (кроме того, следует отметить, что по различным оценкам доля индивидуального строительства составляет в регионе около 80 % в общем объеме жилищного строительства).

Укажем на наиболее типичные проблемы в жилищной сфере, выявившиеся в истекшем году. Как известно, для отселения из жилых помещений, признанных аварийными, недостаточно лишь соответствующего заключения межведомственной комиссии – необходим акт органа местного самоуправления с указанием о дальнейшем использовании помещения, сроках отселения людей. Следует однако отметить, что ни в одном нормативном правовом документе на федеральном уровне не установлен *срок* издания такого акта. Таким образом органы местного самоуправления сами должны устанавливать такой срок, однако это происходит не всегда и не везде. Отсутствие же нормативного регулирования приводит к тому, что люди вынуждены проживать месяцами, а то и годами в помещениях, которые подчас уже лишены систем жизнеобеспечения и поэтому, в принципе, не могут считаться «жилыми».

Так, в 2013 году к Уполномоченному по правам человека обратилась гр-ка П. (с. Оранжереи Икрянинского района), которая сообщила, что её дом ещё в 2008 году межведомственной комиссией был признан непригодным для проживания, однако нормативный акт о его дальнейшем использовании администрацией муниципального образования так и не был принят. Свою позицию местный глава пытался обосновать ссылками на то, что заключение межведомственной комиссии оформлено ненадлежащим образом и вообще администрация села не обладает полномочиями по принятию соответствующего распоряжения, поскольку данное индивидуальное домовладение находится в частной собственности. Поскольку эта позиция противоречила нормам действующего законодательства, Уполномоченный по правам человека направил обращение прокурору Икрянинского района, который внес представление на имя главы администрации с. Оранжереи с требованием устранить нарушения законодательства.

Из жалобы другого заявителя жителя г. Астрахани гр-на Ф. выяснилось, что после вынесения заключения межведомственной комиссии о признании дома непригодным для проживания до момента его обращения к Уполномоченному по правам человека прошло *три года*. За этот период соответствующее распоряжение мэрией так и не было издано. Поскольку заявитель являлся военнослужащим запаса, данное обстоятельство препятствовало ему получить государственный жилищный сертификат. Лишь

после того, как Уполномоченный по правам человека вмешался в ситуацию, распоряжение было издано и заявитель смог реализовать своё право.

Примечательно, что в муниципальном образовании «Город Астрахань» до февраля 2012 года срок подготовки распоряжения об использовании жилого помещения был установлен – он составлял 30 дней с даты получения заключения межведомственной комиссии уполномоченным органом. Однако затем соответствующее положение было отменено. Вероятно, позиция Уполномоченного по правам человека, который в своих письмах в мэрию указывал, что данный пробел в нормативном регулировании — типичный коррупциогенный фактор, возымело действие, поскольку в декабре 2013 года срок подготовки данного документа вновь установлен.

Недопустимая волокита подчас имеет место также при вынесении заключений межведомственных комиссий. Особенно негативно это сказывается на людях, оказавшихся в критической ситуации, когда их жильё пострадало вследствие пожара или иного чрезвычайного обстоятельства. Принятие заключения межведомственной комиссии подчас затягивается на несколько месяцев. Люди, не имеющие крыши над головой, вынуждены жить у родственников и знакомых, хотя не все имеют и такую возможность. При этом, органы местного самоуправления категорически отказываются предоставлять гражданам жильё из маневренного фонда до вынесения заключения межведомственной комиссией. Такая практика однозначно неправомерна и недопустима. В этой связи хотелось бы отметить, что ещё в 2011 году по иску прокуратуры Кировский районный суд г. Астрахани вынес решение (которое затем было подтверждено Астраханским областным судом) о том, что отсутствие заключения межведомственной комиссии *не может препятствовать* предоставлению временного жилья лицам, оказавшимся в экстремальной ситуации.

В 2013 году отчётливо выявилась ещё одна проблема. Как известно, в центральной части областного центра многие многоквартирные дома имеют статус памятников архитектуры. При этом закон не запрещает приватизировать квартиры, находящиеся в объектах культурно-исторического наследия, в связи с чем некоторые дома, являющиеся памятниками, полностью находятся в собственности граждан. В то же время, без исключения из реестра объектов культурно-исторического наследия, снос такого рода зданий запрещен, даже если от них остаётся обгоревший остов или руины. Процедура же исключения из реестра весьма сложная, в связи с чем люди оказываются в тупиковой ситуации — восстановление здания требует значительных денежных затрат, а по общему правилу восстанавливать его должны сами собственники своими силами и средствами (статья 48 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25.06.2002 года № 73-ФЗ, статья 30 Жилищного кодекса РФ). В связи с проблемой жилых помещений в домах, относящихся к памятникам, следует сказать о жалобе гр-ки А., проживавшей в доме № 24 по ул. Советской г. Астрахани. Данный многоквартирный дом является объектом культурного наследия регионального значения («Дом жилой Максимовой, 2-я пол. XIX

века»). При этом, он непосредственно примыкает к другому зданию (тоже памятнику, но федерального значения), которое является частной собственностью лица, проживающего вне г. Астрахани. В 2013 году собственник начал несанкционированные работы по демонтажу конструкций своего дома. В результате произошло частичное разрушение здания, был нарушен его архитектурный облик, но также пострадала квартира заявительницы. По ходатайству Уполномоченного по правам человека прокуратура Кировского района г. Астрахани обратилась в один из районных судов г. Брянска с иском о признании собственника здания обязанным заказать проектно-сметную документацию и привести многоквартирный дом, в котором проживала заявительница, в состояние, существовавшее до самовольного демонтажа. Решением суда первой инстанции требования прокуратуры были удовлетворены.

Коллективное обращение жителей одного из поселков Красноярского района выявило проблему, с которой сталкиваются жители области, при попытках самостоятельно возвести жильё. Речь идёт о лицах, проживающих на территории разработки недр. Процедура, установленная Законом Российской Федерации «О недрах» от 21.02.1992 года № 2395-1, ставит граждан в зависимость от позиции недропользователя, а в результате люди не могут реализовать своё право на индивидуальное жилищное строительство.

К сожалению, подчас граждане обращаются к Уполномоченному по правам человека, когда ситуация «безнадёжно запущена». Однако такого рода жалобы тоже дают пищу для размышлений и определенных выводов относительно недобросовестного отношения чиновников к нуждам людей. Так, к примеру в 2013 году поступили заявления от двух семей, чьи дома располагались по улицам С. Перовской и Туркестанской. Официально граждане до сих пор числятся зарегистрированными в этих домах, хотя на бумаге эти здания давно снесены — одно в 1997-м, а другое — в 1994-м. На протяжении многих лет гражданам обещали, что им обязательно будет предоставлено новое жильё в рамках реализации программы ликвидации ветхого и аварийного фонда. Об этом свидетельствуют многочисленные «гарантийные письма» из различных инстанций. Заявители утверждают (и нет оснований не верить им), что при этом городские власти убеждали их, что им вовсе не обязательно вставать в очередь на жильё. Сегодня, оснований встать на жилищный учёт у них нет, и стало быть, отсутствуют основания получить жильё по соцнайму. Тем не менее, остаётся пусть и не абсолютная, но возможная положительная перспектива разрешить данную проблему в судебном порядке. Во всяком случае, судебная практика на сей счёт имеется.

В частности, статья 49.3 Жилищного кодекса РСФСР, действовавшего до 1 марта 2005 г., устанавливала, что если дом, в котором находятся приватизированные квартиры, подлежал сносу по основаниям, предусмотренным законодательством, выселяемым из него собственникам квартир с их согласия предоставлялось равноценное жилое помещение на праве собственности либо иная компенсация. В этой связи Верховный Суд Российской Федерации в своём Определении от 17.02.2009 № 49-В09-4 указал, что «права

(на жилье) не могли быть лишены и те лица, которые стали собственниками квартир в доме, подлежащем сносу, и по иным гражданско-правовым основаниям, например, в результате их *купли-продажи*» (как это имело место в вышеуказанных случаях). При этом Верховный Суд РФ в этом же Определении отметил, что «бездействие органа местного самоуправления по ликвидации жилищного фонда, непригодного для проживания, длительное неисполнение положений жилищного законодательства по обеспечению жилищных прав лиц, проживающих в доме, подлежащем сносу, не лишает граждан права требовать защиты их прав, в том числе путем предоставления другого жилого помещения, если право на его получение было гарантировано ранее действовавшим законодательством и возникло в период его действия».

Наконец, полагаю необходимым обратить внимание на два аспекта проблемы обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц, которые до достижения совершеннолетия имели этот статус (как известно, до 23-х лет они вправе встать на жилищный учёт). Что касается первых, то суть дела заключается в следующем. В течение 2013 года к Уполномоченному по правам человека обращались граждане, которые, проходя обучение в образовательных учреждениях города Астрахани и, *соответственно проживая на территории города Астрахани*, обращались в государственные органы по вопросу обеспечения их жильем *по месту жительства*. В интересах всех указанных лиц органами прокуратуры подавались иски в суд — с требованием об обязанности Правительства Астраханской области предоставить им жилье. Суды выносили решения об удовлетворении данного требования, но без указания на место исполнения решения. Заявители отмечали, что все они получили уведомление о том, что им будут предоставлены жилые помещения *по месту их первичного учёта* в качестве ребенка-сироты или ребенка, оставшегося без попечения родителей. При этом имелась ссылка на положение пункта 4 статьи 20.1 Закона Астраханской области «О предоставлении жилых помещений в Астраханской области» от 10.10.2006 № 75/2006-ОЗ — *в редакции от 28.05.2013, вступившей в силу 10.06.2013 года*. Между тем, в период исполнения всех вышеуказанных судебных решений указанный пункт Закона действовал в иной редакции — а именно предусматривал право выбора гражданином места обеспечения жильем: 1) по месту первичного выявления или устройства; 2) по месту окончания пребывания в образовательном учреждении или учреждении социального обслуживания населения; 3) по месту трудоустройства.

Согласно статье 4 Гражданского кодекса Российской Федерации акты гражданского законодательства не имеют обратной силы и применяются к отношениям, возникшим после введения их в действие. Действие закона распространяется на отношения, возникшие до введения его в действие, только в случаях, когда это прямо предусмотрено законом. Статьей 6 Жилищного кодекса Российской Федерации установлено, что акты жилищного законодательства *не имеют обратной силы* и применяются к жилищным отношениям, возникшим *после* введения его в действие. Таким образом, жилищный спор разрешается по тем нормам, которые действовали на момент

его возникновения, даже если на момент рассмотрения дела эти законы уже отменены или изменены. Это же правило применяется к действию закона на момент исполнения решения суда по результатам рассмотрения такого спора. Законом Астраханской области «О внесении изменений в пункт 4 статьи 20.1 Закона Астраханской области «О предоставлении жилых помещений в Астраханской области» от 28.05.2013 года № 23/2013-ОЗ, вступившим в действие 10.06.2013 г., не было установлено правило о придании ему обратной силы. Таким образом, утверждение заявителей о том, что надлежащим местом исполнения соответствующих судебных решений является предоставление им жилого помещения на территории муниципального образования «Город Астрахань» является справедливым. Иное означало бы нарушение общеправового принципа действия законодательства во времени.

Что же касается лиц *из числа* детей-сирот, то в 2013 году к Уполномоченному по правам человека обращались граждане, которые будучи детьми-сиротами, своевременно не были поставлены на жилищный учёт. Все они на момент подачи жалобы были старше 23-х лет, то есть на них не распространялись дополнительные гарантии, установленные Федеральным законом от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ. Так, гр-н Ш., длительное время находился в местах лишения свободы и не знал о необходимости подать заявление. Гр-ка Г., в течение многих лет находилась на диспансерном психиатрическом учёте. В период обучения заявительницы в коррекционной школе-интернате № 2 имелись основания для признания её нуждающейся в жилом помещении, т. к. домовладение, закрепленное за ней, давно значилось за другим лицом — которое не являлось членом её семьи. Кроме того в вышеуказанном домовладении уже на момент «закрепления» за Г. на 27 м² общей площади проживало шесть человек!

К сожалению, судебная практика в данном вопросе неоднозначна. Например, в деле гр-на Ш. суд указал, что он сам должен был вовремя обратиться с необходимым заявлением в период с 18-ти до 23-х лет. Однако в иных случаях суд приходит к выводу, что бездействие опекунов не освобождает соответствующие органы от обязанности предоставить людям жилое помещение. При этом суды принимают во внимание состояние здоровья, уровень интеллектуального развития, правовой грамотности и социальной адаптации в обществе лиц названной категории, что вполне соответствует понятиям разумности и справедливости.

Проблемы обеспечения прав граждан при предоставлении жилищно-коммунальных услуг

Жалобы на низкое качество жилищно-коммунальных услуг, необоснованные тарифы, нарушения со стороны поставщиков услуг, неудовлетворительную работу руководителей управляющих компаний и товариществ собственников жилья, составляет достаточно значительный массив в почте Уполномоченного по правам человека.

Основные проблемы касаются многоквартирных домов — именно здесь

имеются болевые точки, связанные с деятельностью организаций, на которых возложены функции по управлению ими и обеспечению их жильцов услугами. На территории Астраханской области обозначенную деятельность осуществляют 665 организаций, из них 67 управляющих компаний, 485 товариществ собственников жилья (ТСЖ), 12 жилищных кооперативов, 101 обслуживающая организация.

В жилищно-коммунальной сфере складывается парадоксальная ситуация: с одной стороны, она затрагивает насущные интересы каждого, но, с другой, налицо повсеместное равнодушие большинства людей, нежелание, по крайней мере, очень многих наших сограждан вникать в действующие правила и отстаивать свои законные права.

При содействии студентов-волонтеров Астраханского филиала Международного юридического института аппарат Уполномоченного по правам человека провел социологическое исследование по проблемам реализации прав граждан в условиях реформирования системы ЖКХ. Было опрошено более 500-т жильцов многоквартирных домов в областном центре и в других населенных пунктах.

Почти восемь лет прошло с того времени, как граждане должны были избрать тот или иной способ управления домом, но вот в 2013 году выясняется, что 26,5 % опрошенных *не знают* какая форма управления выбрана в их доме, причем большинство из них добавляют, что им это совершенно безразлично. Почти половина респондентов не читали и даже в глаза не видели договор по обслуживанию (управлению) дома.

В общей сложности 43,2 % опрошенных с той или иной долей уверенности заявили, что общие собрания в их домах *не проводятся*. Но и те, кто знает о проведении собраний отнюдь не всегда их посещают – более половины из них ответили, что посещают собрания «время от времени», а более 25 %, зная о дате и месте проведения собрания, по собственному признанию, не посещают их «никогда».

Инициаторы общих собраний зачастую сталкиваются с проблемой наличия необходимого кворума. Низкая активность жильцов многоквартирных домов приводит к многочисленным нарушениям при оформлении результатов голосования, что кстати подтверждается как жалобами, адресованными Уполномоченному, так и иными источниками.

К примеру, прокурором Ленинского района г. Астрахани было установлено, что при создании ТСЖ «Чехова» в жилом доме № 8 по пл. Покровская общее собрание собственников жилых помещений дома не проводилось. В другом городском районе – Советском – управляющая компания «ЖЭК» осуществляла содержание и техническое обслуживание двух домов по ул. Звездная без решений собраний их жильцов.

Управляющие организации часто нарушают требование части 10 статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации, не обеспечивая свободный доступ к информации об основных показателях своей финансово-хозяйственной деятельности, об оказываемых услугах, ценах (тарифах) на ресурсы и т.д. Данное нарушение составляет состав правонарушения,

предусмотренного статьей 7.23.1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Управляющие компании периодически штрафуют: так, к примеру, в 2013 году санкциям подверглись ООО «ЭксКом-5» и ООО УК «Юго-Восток-3». Однако ещё ни одна управляющая организация не была дисквалифицирована.

На вопрос: «Отчитывается ли обслуживающая организация либо ТСЖ перед общим собранием жильцов дома», только 11 % респондентов ответили: «отчитывается регулярно (не реже одного раза в квартал либо 1 раз в полугодие)». Вместе с тем, 17,6 % ответили: «отчитывается редко (1 раз в год)». При этом более 40 % опрошенных граждан не знают «кто контролирует объем и качество работ по обслуживанию домом», а 18,2 % однозначно утверждают, что «никто».

На этом фоне то и дело появляется информация о злоупотреблениях руководителей управляющих компаний и ТСЖ. Так, в 2013 году прокуратурой Астраханской области были вскрыты факты «неправомерного расходования средств населения управляющими организациями на цели, не связанные с расчетами за поставленные коммунальные ресурсы». К примеру, при проверке финансово-хозяйственной деятельности управляющей компании «РЭО-6» были установлены хищения на общую сумму 800 тыс. рублей, причем директор с этой целью составлял и подписывал подложные договоры подряда на выполнение строительных и ремонтных работ, которые фактически не выполнялись. При этом, управляющая компания имела солидную задолженность по оплате коммунальных услуг перед МУП г. Астрахани «Коммунэнерго». Руководство управляющей компании «Домоуправление» в г. Знаменске включало в состав платы за содержание и ремонт дома № 1 по ул. Жукова стоимость услуги по сбору и вывозу твердых бытовых отходов, ТБО, хотя таковая не предоставлялась. В том же г. Знаменске председатель ТСЖ «Радуга» из средств, которые жители вносили в качестве оплаты за жилищно-коммунальные услуги, установил сам себе доплату к жалованью в размере 25%, чем нанес собственникам помещений материальный ущерб в размере 58500 рублей.

Как известно, если собственники помещений в многоквартирном доме избрали непосредственное управление, то в обязательном порядке должен быть заключен договор с управляющей организацией на обслуживание и управление домом. Но социологическое исследование, проведенное аппаратом Уполномоченного по правам человека и Астраханским филиалом МЮИ, выявило примечательный факт – в целом ряде населенных пунктов, где люди выбрали непосредственное управление, *нет ни одной управляющей организации*, так что местным властям собственно *не с кем* проводить конкурс. Результаты опроса показали также, что в ряде муниципальных образований не проводятся конкурсы по отбору управляющих компаний для многоквартирных домов, жильцы которых не выбрали либо не реализовали способ управления. Такие факты в 2013 году были выявлены также прокурорами Приволжского и Красноярского районов.

С середины 2012 года на органы местного самоуправления возложены

полномочия по осуществлению муниципального жилищного контроля. Однако местные власти, похоже, не спешат исполнять данные функции. Выборочная проверка, проведенная в 2013 году прокурорами в пяти районах области (Наримановском, Володарском, Красноярском, Икрянинском, Лиманском), показала, что в 25 муниципальных образованиях поселенческого уровня нормативные правовые акты, определяющие порядок осуществления муниципального жилищного контроля, не приняты. Ещё в 20 муниципальных образованиях, где такие нормативные акты на момент проверки имелись, их главы, по утверждению органов прокуратуры, «фактически самоустранились от его (муниципального контроля) осуществления, проверочные мероприятия не планируются». В качестве курьезного, но показательного штриха отметим, что на вопрос анкеты: «Кем осуществляется муниципальный контроль?», один из глав поселений Приволжского района ответил: «Службой строительного и жилищного надзора Астраханской области».

Апатия и равнодушие – вот, что в целом характеризует состояние дел в сфере ЖКХ. Помимо вышеуказанных проявлений, пассивность людей в низкой расчётной дисциплине. Но и управляющие компании вместе с ресурсоснабжающими организациями демонстрируют, как указывается в информации прокуратуры Астраханской области, «безынициативность...по взысканию долгов».

Как следствие — к концу 2013 года задолженность организаций коммунального комплекса перед ресурсоснабжающими организациями за потребленные коммунальные ресурсы составляла: за электроэнергию – 481,79 млн. рублей, за газ – 362,97 млн. рублей, за теплоэнергию – 33 млн. рублей, за холодное водоснабжение – 52,12 млн. рублей. Астраханская область вошла в число 17 субъектов РФ, имеющих наибольшие долги за газ.

Руководителей муниципалитетов и ресурсоснабжающих организаций всякий раз приходится через суд обязывать ставить на учёт бесхозные объекты жилищно-коммунальной инфраструктуры или ремонтировать их.

В этой ситуации попытки отдельных граждан отстаивать свои права и законные интересы вязнут либо в явных недостатках сложившейся системы, которые никто не стремится устранять либо в субъективном нежелании качественно работать. Показательно в этом отношении жалоба гр-ки А., жительницы г. Харабали. Проблема, поставленная заявительницей, касается прав и законных интересов граждан, проживающих в многоквартирных домах, имеющих коллективные приборы учета и такую форму управления, как товарищество собственников жилья. Речь идёт о том, что, при начислении платы за электроснабжение на общедомовые нужды, добросовестные граждане подчас вынуждены фактически оплачивать за потребление своих соседей. Это является не только следствием установленной системы расчётов, но также результатом недостаточной работы со стороны организаций, обязанных обеспечивать должный контроль в данной сфере. К примеру, договор на приобретение коммунального ресурса между ТСЖ и ОАО «Астраханская энергосбытовая компания» не заключен — это говорит о ненадлежащем исполнении председателем и правлением ТСЖ своих обязанностей. В доме, где

проживает гр-ка А. по общему правилу объем электроэнергии на общедомовые нужды, распределяемый между гражданами, не должен превышать объем коммунальной услуги, рассчитанного исходя из норматива потребления данной услуги. Каких-либо сведений, что общее собрание дома решило как то *иначе* — нет. Тем не менее, норматив, утвержденный постановлением министерства жилищно-коммунального хозяйства Астраханской области от 27.08.2012 года № 162-п — не применяется. Сведениями о достоверности показаний индивидуальных приборов учета ОАО «Астраханская энергосбытовая компания» не располагает (получается, что некоторые жильцы вообще не пользуются электричеством!). Однако совершенно очевидно, что имеет место неучтенное потребление электроэнергии. Таким образом, фактически бездействуют и ТСЖ, и ресурсоснабжающая организация, и орган муниципального контроля. И в такой же ситуации, как гр-ка А., находятся многие астраханцы.

Чем же сами люди объясняют свою пассивность в вопросах, которые, казалось бы, должны вызывать у них живой отклик, требовать их деятельное участие? Респондентам было предложено назвать не более двух вариантов ответов, и вот как они распределились.

Таблица 6.

Варианты ответа (Респондентам было предложено указать не более двух причин)	Результат, %
Отсутствие (недостаточность) информации	19
Сложность нормативных правовых актов, непонимание их людьми	12,4
Материальное положение не позволяет участвовать в вопросах благоустройства дома	7,6
Недостаток времени вследствие занятости на работе	14,6
Безразличие к общим делам	14
Привычка надеяться на то, что всё «решат сверху за нас»	10,6
Неверие в возможность что-либо изменить	18,5
Иное	3,3

Обращает на себя внимание, что значительная часть граждан не верят, что в состоянии что-либо изменить и по-прежнему надеются на государство. В общей сложности более 30% опрошенных указали в качестве низкой активности населения отсутствие (недостаточность) информации, а также сложность для понимания нормативных документов. Следует признать, что в хитросплетениях законодательства в сфере ЖКХ подчас трудно разобраться даже квалифицированному специалисту. Таким образом для аппарата Уполномоченного по правам человека правовое просвещение граждан по вопросам прав граждан в сфере ЖКХ по-прежнему остаётся одной из приоритетных задач.

Право на социальное обеспечение

Статья 39 Конституции Российской Федерации гарантирует каждому «социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом». Всеобщая декларация прав человека акцентирует внимание на том, что социальное обеспечение должно быть гарантировано любому человеку, как члену общества, вне зависимости от наличия у него гражданства страны, на территории которого он находится (статья 22). Важно при этом отметить, что речь идёт именно о достойном уровне социального обеспечения, и достижение этого связывается с реализацией права на жизнь и возможностями для свободного развития личности.

Ниже приводятся примеры нарушений права на социальное обеспечение, выявленных при рассмотрении жалоб жителей Астраханской области в 2013 году.

К Уполномоченному по правам человека в интересах гр-ки З. обратился депутат Думы Астраханской области Ю.Т. Пименов. Ситуация, которая имела место с заявительницей, характерна для определенной части населения. Речь идёт о лицах, которым производится ежемесячная страховая выплата, в том числе о членах семьи граждан, погибших (умерших) в связи с несчастным случаем на производстве либо вследствие профессионального заболевания. Как известно, до 6 января 2000 года указанные выплаты производились предприятиями и организациями, а затем данная функция была возложена на региональные отделения Фонда социального страхования Российской Федерации. В апреле 2000 года руководство Фонда направило на места инструктивное письмо, в котором вопреки положению части 1 статьи 28 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» от 24.07.1998 года № 125-ФЗ, содержался призыв корректировать размер ранее установленных выплат. Однако в связи с многочисленными обращениями возмущенных граждан Фонд вынужден был дважды — в мае и августе того же года — дезавуировать свою первоначальную установку. Тем не менее, гр-ке З. размер ежемесячных выплат по возмещению вреда в результате потери кормильца был снижен — с 1100 до 641 рубля.

Как показывает судебная практика, апрельское письмо Фонда привело к неоднозначному применению Закона при рассмотрении исковых заявлений граждан в суде. К примеру, гр-н К., после того как региональный Фонд соцстраха снизил ему размер страховой выплаты, добился пересмотра дела через Верховный Суд Российской Федерации. При этом Президиум Верховного Суда РФ отметил, что «ответчик (т. е. отделение Фонда) не вправе был начислять страховые выплаты истцу ниже установленного ему ранее размера ежемесячных выплат». С гр-кой З. результат оказался прямо противоположным. Решением Кировского районного суда г. Астрахани ей было отказано в удовлетворении иска к Астраханскому региональному отделению Фонда

соцстраха. В этой связи Уполномоченным по правам человека и депутат Думы Астраханской области Ю.Т. Пименов направили совместное обращение в Генеральную прокуратуру Российской Федерации. В соответствии с поручением Генпрокуратуры была проведена проверка, и в настоящее время дело З. вновь находится на рассмотрении в суде *по новому обстоятельству*. Таким обстоятельством, по мнению надзорного органа, является вышеупомянутое постановление Президиума Верховного Суда РФ по делу гр-на К., согласно которому Фонд соцстраха не вправе был снижать размер ранее установленных социальных выплат.

В июне 2013 года к Уполномоченному по правам человека поступила жалоба гр-ки В., ветерана труда, инвалида 2 группы. Она сообщила, что обратилась в ГКУ Астраханской области «Центр социальной поддержки населения Ленинского района г. Астрахани» с просьбой предоставить ей путевку в социально-реабилитационный центр «Русь». Однако сотрудники Центра заявление от гр-ки В. принять отказались, заявив, что путёвка в указанное социальное учреждение предоставлена ей быть *не может*. На просьбу В. объяснить причину отказа, ей ответили, что она не подходит по возрасту. На запрос Уполномоченного по правам человека из центра «Русь» поступил ответ, в котором признавалось, что граждане старше 75 лет в данное учреждение действительно не принимаются. Это правило обосновывалось ничем иным, как заботой о пожилых людях. Общий смысл объяснений заключался в том, что необратимые изменения, происходящие в организме человека после 75-ти лет, приводят к тому, что программа реабилитации будет идти им не на пользу, а только во вред. На это можно возразить следующее. Во-первых, не понятно, что мешает разработке программ реабилитации для лиц старше 75-ти лет. Во-вторых, хотя возраст и состояние здоровья — вещи, безусловно, взаимосвязанные, однако не фатально; подчас люди гораздо более старшие по возрасту чувствуют себя гораздо лучше тех, кто их моложе. «Правовой основой» для неправомерных действий центра «Русь» стал пункт 3.1 Порядка направления инвалидов (детей-инвалидов) и граждан пожилого возраста в социально-реабилитационные и социально-оздоровительные центры, утвержденного постановлением министерства социального развития и труда Астраханской области от 3 мая 2011 года № 29. Согласно данному пункту, на предоставление путевок в социально-реабилитационные и социально-оздоровительные центры могли рассчитывать лишь лица в возрасте от 18 до 75 лет. В этой связи министру социального развития и труда Астраханской области было направлено заключение Уполномоченного по правам человека, в котором констатировалось, что указанная норма противоречит статье 19 Конституции Российской Федерации, а её реализация на практике приводит к нарушению прав граждан, гарантированных статьями 39 и 41 Конституции Российской Федерации. К сожалению, министерство социального развития и труда Астраханской области отказалось выполнить данную рекомендацию, в связи с чем Уполномоченному по правам человека пришлось обратиться за содействием к прокурору Астраханской области. После протеста, принесенного прокурором, в вышеуказанный документ было внесено изменение —

дискриминационный пункт был исключен.

С учётом большого количества на территории региона ветхого и аварийного жилья для многих астраханцев весьма актуален вопрос получения такого вида социальной поддержки, как материальная помощь на ремонт жилых помещений. Как показывают жалобы, люди ждут выплаты данного вида материальной помощи годами. Так, жительница с. Замьяны Енотаевского района гр-ка Ч. писала Уполномоченному по правам человека: «Я являюсь тружеником тыла, а мой покойный супруг – участник Великой Отечественной войны. Раньше я обращалась во все инстанции, чтобы мне помогли перекрыть крышу — она совсем прохудилась. Но мне сказали – денег нет». При проверке выяснилось, что муж заявительницы несколько лет назад обращался в районный Центр социальной поддержки населения с заявлением об оказании материальной помощи, но умер, так и не дождавшись социальной выплаты. Другой заявитель – житель с. Бараний Бугор Камызякского района гр-н С. в своем обращении писал, его мать – участник войны – «уже *три года* ждет обещанной суммы на ремонт жилья». Лишь после вмешательства Уполномоченного по правам человека вопрос о предоставлении материальной помощи был решен положительно.

Между прочим, «Порядок оказания единовременной материальной помощи гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации», утвержденный постановлением Правительства Астраханской области от 29.12.2011 № 655-П, содержит такую категорию, как «участник трудового фронта». Ни в одном нормативном правовом акте не даётся разъяснений относительно того, кто входит в данную категорию. В обыденной практике встречается толкование, что это лица, проработавшие в тылу в период с 22 июня 1941 года по 9 мая 1945 года не менее шести месяцев либо награжденных орденами или медалями СССР за самоотверженный труд в период Великой Отечественной войны. Тем не менее, правовая неопределенность открывает простор для неоднозначных толкований, а стало быть и произвольных решений. К примеру, гр-н У. в своей жалобе Уполномоченному по правам человека сообщил, что его матери отказали в предоставлении материальной помощи на ремонт жилья, хотя, как указывает заявитель «она трудные военные годы работы на железной дороге... Имеет ряд наград, грамоты, ветеран труда. Вырастила пятерых детей, мать-героиня. Похоронила мужа, труженика тыла... Считаю, что моя мама имеет право на материальную помощь для улучшения жилищных условий». В связи с обращением гр-на У., полагаю, что проблема заслуживает внимания и, возможно, следует подумать об уточнении перечня лиц, имеющих право на материальную помощь на ремонт жилья, с учётом того, что в регионе проживают граждане, которые не вполне отвечают критериям, закрепленным статьей 20 Федерального закона «О ветеранах», но имеют заслуги перед страной и Астраханской областью и остро нуждаются в такой помощи.

Жалобы, связанные с пенсионным обеспечением в последние годы встречаются не так часто, однако подчас граждане оспаривают решения тех или иных органов, которые негативно сказываются на размере их пенсии. Так, в

2013 году к Уполномоченному по правам человека обратился гр-н К., в прошлом муниципальный служащий. Заявитель, имея 17-летний стаж муниципальной службы, получал пенсию по выслуге лет. В январе 2010 года выплата ему пенсии (как и другим лицам, имеющим аналогичные основания) была прекращена и возобновлена лишь в мае 2012 года. Возобновление выплаты произошло на основании решения Городской Думы муниципального образования «Город Астрахань», принятого 20 апреля 2012 года. При этом, данное решение предусматривало, что норма, регулирующая исключение сумм валоризации из расчета пенсии за выслугу лет, вступает в силу с 25 мая 2012 года и *не распространяется* на ранее возникшие правоотношения. Заявитель в этой связи вполне обоснованно полагал, что у него и других лиц, оказавшихся в похожей ситуации, образовалась значительная недоплата. Изучение материалов, анализ нормативной базы даёт основания сделать вывод, что решение представительного органа местного самоуправления противоречит как федеральному, так и областному законодательству. Мнение Уполномоченного по правам человека по данному вопросу было поддержано прокуратурой, однако соответствующее исковое заявление, к сожалению, не было удовлетворено судом.

Чаще всего заявители обращаются к Уполномоченному по правам человека с просьбой оказать содействие в поиске и получении архивных документов, подтверждающих стаж работы либо размер заработной платы в определенные периоды трудовой деятельности. Разумеется, по каждому такому обращению неизменно ведется кропотливая работа. Подчас за помощью обращаются граждане, отбывающие наказание в исправительных учреждениях. Так, гр-н К., находящийся в исправительной колонии № 6 обратился за помощью в восстановлении документов, подтверждающих его статус ветерана боевых действий, которые были необходимы ему в т.ч. для назначения пенсии – документы в результате были получены и предоставлены заявителю. Аналогичным образом была оказана помощь гр-ну Б., который в период содержания в следственном изоляторе № 2, вдруг перестал получать пенсию. В результате проведенной проверки и принятых мер Управлением Пенсионного фонда России по Енотаевскому району Астраханской области выплата пенсии заявителю была возобновлена.

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь

Согласно статье 41 Конституции Российской Федерации «каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь». Согласно статье 25 Всеобщей декларации прав человека, медицинский уход является одним из компонентов того достойного уровня жизни, который должен обеспечивать поддержание здоровья как самого индивидуума, так и членов его семьи.

Ситуация с обеспечением права на охрану здоровья в Астраханской области – неоднозначная. Реализуемые в последние годы проекты создают хорошие предпосылки для развития в регионе системы здравоохранения,

соответствующего современным стандартам, повышения качества медицинских услуг. Так, открывшийся в Астрахани диагностический центр Александро-Мариинской областной клинической больницы по своим возможностям считается одним из лучших в стране. Заметными событиями в 2013 году стали, в частности, открытие клиники восстановительного лечения ФТИ ООО «Медиал» (бывшая областная клиническая больница №2 им. проф. И.Н. Аламдарова), высокотехнологичного травматологического центра диагностики и реабилитации «ЛЮКОХЕЛП». На совершенствование медпомощи больным с сосудистыми заболеваниями выделено 268 млн руб. (198 из федерального и 70 из областного бюджетов). Тем не менее, нельзя отрицать наличие весьма серьезных проблем в сфере здравоохранения.

Взять хотя-бы следующие факты, ставшие достоянием общественности в 2013 году.

▲ Жители Володарского района будут принудительно делать флюорографию, вследствие роста заболеваемости туберкулезом местных жителей по причине злоупотребления наркотиками или алкоголем.

▲ В Астраханской области значительно выросло количество заразившихся сифилисом, педикулезом, а также острыми инфекциями верхних дыхательных путей.

▲ В Астраханской области районными прокурорами пресечены многочисленные факты неэффективного использования дорогостоящего медицинского оборудования, в том числе по причине отсутствия соответствующей подготовки у медицинского персонала.

▲ Генеральная прокуратура РФ включила Астраханскую область в число регионов, где выявлены многочисленные нарушения при проведении иммунизации населения.

Поступавшие в адрес Уполномоченного по правам человека обращения чаще всего касались качества помощи, оказываемой врачами, а также условий пребывания в медицинских учреждениях.

Обращение гр-на Б., который был госпитализирован в ГБУЗ Астраханской области «Областная инфекционная клиническая больница им. А.М. Ничоги» стало поводом для совместной со специалистами управления Росздравнадзора по Астраханской области выездной проверки данного учреждения. В целом доводы жалобы заявителя о том, что оказываемое лечение ухудшает состояние его здоровья, а также его претензии на грубость медиков не нашли объективного подтверждения, хотя персоналу было рекомендовано более чутко относиться к просьбам пациентов.

Также в прошедшем году специалисты аппарата Уполномоченного по правам человека неоднократно посещали ГБУЗ «Астраханская областная психиатрическая больница». Это объясняется, в частности, наличием жалоб граждан на помещение их психиатрический стационар против воли. Так, к примеру, гр-ка Р. в своей жалобе утверждала, что в больницу она была помещена в результате сговора её родственников и врача-психиатра, вынесшего соответствующее заключение. Аналогичные обращения поступали и от других лиц, страдающих психическими заболеваниями.

Нужно отметить, что ныне все установленные процедуры принудительной госпитализации соблюдаются аккуратно, и при проверке формальные доказательства обоснованности и правомерности данной меры всегда в наличии имеются; в документах присутствуют подписи «добровольно согласившихся» граждан, к которым, однако, как правило, проверяющих не допускают, ссылаясь на то, что их «состояние не позволяет осуществлять контакт». Санкции суда также получают в установленный срок. В этой связи следует признать, что проверка обоснованности такого рода жалоб представляет собой известную трудность в силу целого комплекса причин. Здесь и традиционная закрытость медицинских учреждений подобного профиля, и ссылки на врачебную тайну (прикрываемую благими побуждениями), и размытость формулировок, под которые можно «подогнать» поведение человека, и стереотипы, бытующие в общественном мнении в отношении лиц, имеющих психические патологии. Только создание независимой экспертного органа, наделенного надзорными полномочиями, в состав которого могли бы войти специалисты, не связанные корпоративными узами, помогло бы кардинально изменить ситуацию в части эффективного контроля в сфере психиатрии.

В течение 2013 года проводились проверки отделений № 13 (детское), № 14 (психиатрический стационар специализированного типа), № 16 (стационарных судебно-психиатрических экспертиз для лиц, содержащихся под стражей). О последнем следует сказать особо. В этом «гибриде» медицины и правоохранительной системы не могут быть обеспечены те элементарные гарантии, которые законодательство закрепляет для лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, находящихся под стражей. Документ, регулирующий содержание граждан в т.н. «стражных отделениях» принят ещё в 1975 году – его несоответствие современным требованиям очевидна, однако решение данного вопроса невозможно без реагирования федеральных ведомств.

То же можно сказать в связи с ситуацией, которую изложила в своем обращении гр-ка В. Суть проблемы в следующем. Заявительница жаловалась на отказ медицинского учреждения в продлении больничного листа, открытого с полученной травмой, которая была столь тяжелой, что потребовалось проведение реконструирующей операции. Однако операция была проведена далеко не сразу после установления временной трудоспособности. Процедура продления нетрудоспособности, установленная Федеральным законом «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21.11.2011 года № 323-ФЗ, не учитывает некоторые нюансы, которые встречаются в повседневной практике. Экспертиза временной нетрудоспособности проводится лечащим врачом, который единолично выдает гражданам листки нетрудоспособности сроком до 15 календарных дней. В случае необходимости, по решению врачебной комиссии, возможно продление листка нетрудоспособности. При очевидном неблагоприятном клиническом и трудовом прогнозе не позднее четырех месяцев с даты начала временной нетрудоспособности пациент направляется для прохождения медико-социальной экспертизы в целях оценки ограничения жизнедеятельности. При

благоприятном клиническом и трудовом прогнозе не позднее десяти месяцев с даты начала временной нетрудоспособности при состоянии после травм и реконструктивных операций и не позднее двенадцати месяцев при лечении туберкулеза пациент либо выписывается к занятию трудовой деятельностью, либо направляется на медико-социальную экспертизу.

В случае с гр-кой В., она, при имевшемся неблагоприятном трудовом прогнозе была направлена на медико-социальную экспертизу и ей была установлена III группа инвалидности. Как известно, инвалиды данной группы лишь в незначительной степени ограничиваются в трудоспособности. Впоследствии, по истечении года после наступления временной нетрудоспособности, гражданка была выписана. Между тем, законодатель не учел, что приравнивая время наступления временной нетрудоспособности и время проведения реконструктивных операций, могут грубо нарушаться права граждан на получение медицинской помощи, социальное обеспечение, право на труд. Ведь зачастую, за датой наступления временной нетрудоспособности при получении тяжелых травм не всегда следует проведение операции, а срок продления больничного считается именно *от одной общей даты* — наступления временной нетрудоспособности. Проблема заключается прежде всего в том, что по медицинским показаниям и противопоказаниям, после травмы жизненно необходимая операция может быть проведена и через месяц, и через два, и через полгода. Кроме того, серьезное медицинское вмешательство требует, как правило, и значительного срока для реабилитации, восстановления. Однако его-то у граждан в следствии указанной нормы закона — нет. К каждому индивидуальному случаю следует подходить особо. Таким образом следует несколько переработать данную норму, в целях принятия четкого, не вызывающего противоречий толкования медицинскими работниками и самими гражданами требований закона по этому вопросу.

Важным аспектом реализации права на охрану здоровья является обеспечение людей лекарственными препаратами. К сожалению, в этой сфере не всё обстоит благополучно. Имеют место случаи, когда в аптеках области отсутствуют лекарства, входящие в обязательный минимальный перечень, утвержденный приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 15 сентября 2010 года № 805н. Так, в частности, Ахтубинской городской прокуратурой было установлено, что ассортимент обязательных лекарственных препаратов не обеспечен в аптеках государственного предприятия «Фармация», ООО «Фарм-Док», ООО «Альма». Установлено, что во многих аптеках, поликлиниках, больницах нет условий для надлежащего хранения лекарств, вследствие чего они портятся. В ряде медицинских учреждений – например, в Енотаевской центральной районной больнице, ГБУЗ АО «Областной наркологический диспансер» проверяющие из прокуратуры и управления Росздравнадзора обнаружили медикаменты с истекшим сроком годности. Где гарантия, что эти лекарства не отпускались больным?

Тревогу вызывают сообщения региональных СМИ о том, что в Астрахани активизировались мошенники-псевдофармацевты, которые «распространяют среди пенсионеров рекламные буклеты, обзывают людей

либо ходят по домам, предлагая дорогостоящие чудодейственные лекарства, являющиеся на самом деле обычными витаминами и биодобавками».

Как отмечается в информации, предоставленной прокуратурой области по итогам проверок, проведенных в 2013 году, «в деятельности фармацевтических организаций выявлялись нарушения, связанные с отсутствием размещенной в доступном для потребителей месте сведений об организации, контактной информации органов управления здравоохранением и фармацевтической деятельностью, информации о группах населения, имеющих право на бесплатное и льготное обеспечение и внеочередное обслуживание, о лице, ответственном за лекарственное обеспечение инвалидов Великой Отечественной войны и приравненных к ним категорий населения по льготам».

Трудовые права

Гарантии свободного труда, а также обеспечение необходимого отдыха, условий, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, вознаграждения за работу, а также защиты от безработицы – всё это закреплено статьей 37 Конституции Российской Федерации.

Нарушения трудового законодательства на территории Астраханской области в 2013 году выразились, как и раньше, в злоупотреблениях работодателей при проведении процедур сокращения 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, а также других нарушениях.

К Уполномоченному по правам человека в Астраханской области поступила жалоба гр-на В., бывшего работника МУП г. Астрахани «ДЭУ» на не включение требований по заработной плате в реестр кредиторов. В качестве оснований для отказа конкурсный управляющий указал на пропуск срока на включение в реестр требований должника, установленный пунктом 1 статьи 142 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» и отсутствие в бухгалтерской документации сведений о задолженности в пользу заявителя. Однако с указанными доводами арбитражного управляющего Уполномоченный по правам человека не согласился, поскольку включение в реестр требований о выплате выходных пособий и об оплате труда лиц, работающих по трудовому договору — обязанность конкурсного управляющего.

Это, кстати, подтвердил Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в своем постановлении № 35 от 22 июня 2012 года. В результате вмешательства Уполномоченного по правам человека права заявителя были восстановлены. По аналогичному поводу к Уполномоченному обратился гр-н Т., бывший работник ООО «Бест-Хаус». В результате возбуждения процедуры ликвидации на предприятии введено арбитражное управление, однако Т. не был включен в реестр кредиторов. Заявитель также был восстановлен в реестре кредиторов.

Нередкими являются случаи нарушения трудовых прав работников

учреждениями и организациями различных форм собственности. Так, гр-ка М. работала в государственном бюджетном учреждении «Астраханское» по племенной работе (Камызякский р-н) в должности микробиолога. После смены руководства учреждения она была внезапно уволена. Именно внезапно, ведь уведомление о прекращении трудовых отношений в связи с сокращением штата было вручено ей в день увольнения, что является грубейшим нарушением статьи 180 Трудового кодекса Российской Федерации. Гр-ка М. была вынуждена обратиться в суд с иском о восстановлении на работе, который был удовлетворен. Другому заявителю - гр-ке И., (с. Красный Яр) за неделю до начала учебного года был вручен приказ о распределении педагогической нагрузки. Учитывая, что объем (32 часа в год) и перечень предложенных для преподавания учебных дисциплин ее не устраивал - нарушение весьма существенное. Кроме того, женщина сообщила, что учебным заведением с ней не заключался трудовой договор, несмотря на то, что она проработала в нем свыше 4 лет.

О грубых нарушениях прав людей со стороны работодателя поведал житель г. Знаменска, работающий дворником в домоуправлении №2: «В договоре у нас было написано четко, что листья, снег, ветки деревьев — это наш мусор, и мы его должны убирать, но нас в обязательном порядке заставляли грузить 2 раза в неделю мусор около контейнеров, где находятся стройматериалы, старые холодильники, диваны, кровати и т.д... Также нас заставляли чистить подвалы, заброшенные квартиры, хотя в договоре этого нет. Если кто не согласен, тот остается без премии или заставляют написать заявление об уходе по собственному желанию, что случилось и со мной». В результате проверки было констатировано нарушение должностных инструкций в части возложения на работника не предусмотренных договором трудовых обязанностей.

К Уполномоченному по правам человека обращались также рабочие хлебозавода «Болдинский», одного из самых известных в Астрахани который с конца 2012 года прекратил выпуск продукции, а прошлым году был и вовсе закрыт. Хотя сотрудников не уволили сразу, они на протяжении нескольких месяцев получали заработную плату в размере двух третей от прежнего тарифа. А когда стало понятно, что завод больше работать не будет, все работники были уволены по сокращению штата без осуществления предусмотренных трудовым законодательством выплат. В июле текущего года отчаявшиеся получить причитающиеся им деньги граждане подали коллективную жалобу Уполномоченному. Люди писали: «просим Вас оказать содействие в восстановлении наших трудовых прав. Мы работали в ООО Хлебозавод «Болдинский» в период с 1 января 2013 года по настоящее время, нам не выплачивается заработная плата. Зарплата не выплачивается примерно ста работникам предприятия... В настоящее время завод сдает в аренду помещения и хлебный цех, т.е. предприятие получает доход, однако заработная плата не выплачивается». Уполномоченным по правам человека немедленно были направлены письма в контролирующие и надзорные органы с просьбой провести соответствующие проверки. Однако не всем надзирающим субъектам

удалось эффективно реализовать свои полномочия. Так, Государственная инспекция труда в Астраханской области, выявив нарушения трудового законодательства и запланировав провести по их факту проверку, натолкнулась «на стену непонимания», причем в прямом смысле. Попытка вручить предписание руководству предприятия не увенчалась успехом, о чем и.о. заместителя руководителя Гострудинспекции Э.Р. Емолова сообщила: «В связи с непредставлением необходимых документов была назначена внеплановая выездная проверка соблюдения трудового законодательства в отношении ООО Хлебозавод «Болдинский». При выезде было установлено, что охрана ООО Хлебозавод «Болдинский» отказывается пропускать государственного инспектора Колодяжную С.Р. на территорию завода для вручения распоряжения и запроса на предоставление документов, мотивируя отсутствием руководства данного предприятия. Тем не менее, в ноябре 2013 года следственным отделом по Ленинскому району г. Астрахани следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Астраханской области было возбуждено уголовное дело в отношении генерального директора ООО «Хлебозавод Болдинский» Ч. по признакам преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 145.1 Уголовного кодекса РФ (полная невыплата свыше двух месяцев заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и иных установленных законом выплат, совершенные из корыстной или иной личной заинтересованности).

Теперь бывших работников завода, по всей видимости, ждет длительное судебное разбирательство, в результате которого они смогут наконец-то получить не выплаченные им денежные средства (конечно, если к моменту завершения судебного процесса на счета должника останется достаточно средств для погашения задолженности перед всеми гражданами в полном объеме). В этой связи представляется особенно актуальным предложение Президента Российской Федерации о создании государственного фонда, который будет осуществлять страховые выплаты бывшим работникам предприятий-банкротов.

Гр-н Ш., работник ГКУ Астраханской области «Областная спасательно-пожарная служба» обратился к Уполномоченному по правам человека с жалобой на то, что его принуждают к вступлению в профсоюзную организацию, угрожая в противном случае неприятностями на работе. Между тем, согласно статье 21 Трудового кодекса Российской Федерации, вступление работника в профсоюзы является его правом, а не обязанностью. В конечном счете разногласия между работодателем и работником были урегулированы, однако приведенный пример весьма показателен — похоже, что такой рудимент как принуждение к вступлению в профсоюз не ушёл в прошлое. Также к Уполномоченному по правам человека поступило коллективное обращение кондукторов ОАО «Астрахань Пассажир Транс» о нарушении норм трудового законодательства при осуществлении пассажирских перевозок. Руководство транспортной организации нарушало режим отдыха работников, практиковала применение не предусмотренных законодательством штрафных санкций. При этом неправильно производилась оплата труда при сверхурочной работе, работе в выходные и праздничные дни. После направления указанного обращения в

Государственную инспекцию труда по Астраханской области и прокуратуру Ленинского района г. Астрахани для применения мер прокурорского реагирования по фактам административно-хозяйственных нарушений, права работников удалось частично восстановить.

Право собственности и владения

Общезвестно, что одной из важнейших предпосылок свободы является экономическое благосостояние. Согласно статье 35 Конституции Российской Федерации «право частной собственности охраняется законом». Следующая — 36 статья Основного закона — гарантирует возможность гражданам и их объединениям иметь в частной собственности землю. Права, закрепленные в указанных статьях, в свою очередь являются механизмом практической реализации конституционного права каждого использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, которое закреплено статьей 34 Конституции РФ.

Обращения и жалобы граждан по вопросу защиты прав собственности касались проблем, возникавших при приватизации жилых помещений, а также при получении в собственность земельных участков и их использовании. В частности, выявилась проблема подтверждения права собственности при совершении сделок. Так, во время приема граждан в с. Черный Яр к Уполномоченному по правам человека обратилась жительница одного из сел района - Т., которая сообщила, что не может решить вопрос о государственной регистрации принадлежащего ей домовладения. При рассмотрении жалобы выяснилось следующее: в начале 90-х гг. она приватизировала дом, который ранее принадлежал колхозу. Впоследствии хозяйство разорилось и было ликвидировано, а документы, подтверждающие передачу ей в собственность дома, заявительница утратила. Впрочем до тех пор, пока ей не потребовался кадастровый паспорт с целью последующей продажи дома, вопрос о государственной регистрации собственности не стоял. При обращении в районный орган Росреестра заявительница получила отказ. Дело в том, что если действовать строго по букве Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21.07.1997 года № 122-ФЗ, гражданин обязан представить в органы Росреестра два экземпляра *подлинника* договора, на основании которого он приобрел имущество. В данном конкретном случае заявительница свой экземпляр утратила. Бывший собственник (колхоз) выдать дубликат не мог, поскольку был ликвидирован. Вместе с тем выяснилось, что в районном архиве сохранилась копия договора. В этой связи Уполномоченный по правам человека направил письмо в адрес руководителя Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Астраханской области с просьбой рассмотреть вопрос о возможности зарегистрировать право собственности гр-ки Т. на основании архивной копии договора. Следует отметить, что в Управлении внимательно отнеслись к обращению и проблема регистрации права была

решена. Свою позицию орган регистрации мотивировал тем, что согласно действующему ГОСТ Р 51141-98 архивная копия с указанием реквизитов хранения воспроизводит текст подлинного документа. Таким образом в данном случае её использование будет способствовать реализации прав гражданина, что соответствует конституционному принципу о приоритете интересов человека над сверхформализмом при применении нормативных актов.

Ситуация подобная той, что описана выше, в принципе, не столь уж редко встречается в жизни. В этой связи, полагал бы необходимым, чтобы для оформления права собственности возможность использования архивных копий правоустанавливающих документов, наряду с их подлинниками либо нотариально заверенными копиями, была официально закреплена в нормативном либо инструктивно-методическом документе.

В 2013 году поступали обращения граждан, столкнувшихся с проблемами при приватизации жилья. Так, гр-ка М. обратилась к Уполномоченному по правам человека с жалобой на действия унитарного муниципального предприятия (УМП) «Краснояржилкоммунхоз», учредителем которого является администрация муниципального образования «Красноярский сельсовет». Дело в том, что в указанном УМП от заявительницы потребовали кадастровый паспорт, а для этого ей надлежало «заказать технический паспорт, диск и справку об инвентаризационной оценке объекта». Расходы по изготовлению всех этих документов местные власти предполагали возложить на гр-ку М. Заявительница считала, что данные требования предъявляются ей необоснованно. Рассмотрев жалобу, Уполномоченный по правам человека пришёл к выводу, что действия УМП «Краснояржилкоммунхоз» и администрации с. Красный Яр — неправомерны, нарушают право гр-ки М. на собственность. Согласно Закону Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» от 04.07.1991 года № 1541-1 каждый гражданин имеет право приобрести в собственность жилое помещение, находящееся в государственном и муниципальном жилищном фонде, *бесплатно*. Исходя из текста Примерного положения о бесплатной приватизации жилищного фонда в Российской Федерации (решение Роскоммунхоза от 18.11.1993 года № 4), кадастровый и технический паспорт на жилое помещение *не входят* в перечень документов, которые гражданин должен предоставить для оформления приватизации. Бесплатная передача жилья гражданину не предусматривает взимание с него платы за подготовку каких-либо документов; гражданин обязан лишь оплатить пошлину за государственную регистрацию права собственности (статья 333.33 Налогового кодекса РФ). Более того, исходя из положений Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» приоритет на обращение с заявлением о кадастровом учете отдан собственнику имущества. Таковым является администрация муниципального образования «Красноярский сельсовет», а следовательно именно данный орган должен был предпринять меры по заказу кадастрового паспорта. Указанный вывод был изложен в заключении Уполномоченного по правам человека, направленном в адрес главы с. Красный Яр. В результате, администрация муниципального образования

«Красноярский сельсовет» за свой счёт изготовила необходимые документы, право гр-ки М. оформить в собственность жилье было восстановлено.

Более сложной оказалась ситуация, связанная с жалобами нескольких жителей г. Ахтубинска на действия городской администрации заключить с ними договоры социального найма. Все эти лица ранее проживали в доме № 5 по ул. Андреева, который был признан аварийным и подлежащим сносу. Поскольку дальнейшее нахождение людей в данном доме представляло реальную опасность для их жизни и здоровья, всем им были предоставлены квартиры в других домах. Следует отметить, что администрация г. Ахтубинска пошла по пути изъятия для муниципальных нужд земельного участка под аварийным домом и расположенных в нём квартир, находящихся в частной собственности, предусмотренном частью 10 статьи 32 Жилищного кодекса РФ. Однако выяснилось, что земельный участок не сформирован и не поставлен на кадастровый учёт.

Такая ситуация сложилась вследствие того, что он являются частью земельного участка, находящегося в собственности федерального органа — Министерства обороны Российской Федерации. Фактически Российская Федерация владеет значительным по площади земельным массивом. При этом в разные годы в качестве правообладателей *отдельных участков массива* были зарегистрированы различные лица.

С целью упорядочения ситуации администрация МО «Ахтубинский район» обратилась в суд. Судебные тяжбы с военным ведомством тянутся с весны 2012 года. Если в конечном счёте останется в силе решение Арбитражного суда Астраханской области от 30 мая 2012 года (дело № А06-6317/2011) о признании права собственности Российской Федерации на указанный земельный массив отсутствующим, то станет возможным формирование участка под аварийным домом и он на основании статьи 16 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» перейдет в общую долевую собственность собственников помещений, а значит отпадут препятствия для совершения всех последующих шагов по обеспечению прав собственников.

В ходе процедуры оформления в собственность земельных участков под многоквартирными домами часто возникает вопрос: за чей счет должны проводиться межевые и кадастровые работы? Согласно пункту 1 части 4 статьи 30 Земельного кодекса Российской Федерации, проведение работ по формированию земельного участка включает в себя выполнение работ, в результате которых обеспечивается подготовка документов, содержащих сведения, которые необходимы для осуществления государственного кадастрового учета. Поскольку формирование земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома, относится к области публичных правоотношений, органы государственной власти или органы местного самоуправления, на которые возложена эта обязанность, не вправе произвольно отказаться от ее выполнения, если для формирования земельного участка имеются все предусмотренные законом основания. Тем не менее, как показывают поступающие к Уполномоченному по правам человека

официальные ответы, не все руководители муниципальных образований склонны соглашаться с этим, в результате чего ущемляются права и интересы граждан.

В продолжение темы об обеспечении права собственности на землю, следует отметить, что в 2013 году выявились определенные трудности при исполнении Закона Астраханской области «Об отдельных вопросах правового регулирования земельных отношений в Астраханской области». Большинство заявителей, которые имеют право на бесплатное получение земельного участка, выражают главным образом претензии в связи с длительным ожиданием реализации их права. Имеет место и волокита при оформлении документов на землю. Обращения граждан свидетельствуют о том, что подчас отдельные главы местных поселений таким образом вынуждают людей за свой собственный счёт проводить все землеустроительные работы, в т.ч. межевание, постановка на кадастровый учёт и т.д., давая понять при этом, что впоследствии все их расходы будут компенсированы. Естественно, уверения такого рода официально в письменном виде не фиксируются и разумеется, что затем не выполняются.

Уполномоченным по правам человека была изучена практика применения Закона Астраханской области «Об отдельных вопросах правового регулирования земельных отношений в Астраханской области», результатом чего были выработаны рекомендации, направленные на совершенствование его отдельных положений в части бесплатного предоставления в собственность земельного участка многодетным семьям. Эти предложения Уполномоченного по правам человека были оформлены в виде законодательной инициативы, с которой выступил депутат Н.Н. Кабикеев. В ходе предварительного рассмотрения в думских комитетах на них был получен положительный отзыв со стороны Губернатора и регионального Правительства.

В августе 2013 года на заседании Думы законопроект был поддержан. В чём же суть изменений, на которых настаивал Уполномоченный по правам человека? *Во-первых*, ранее за пределами действия Закона были семьи, где дети, находятся под опекой либо на попечении. Между тем известно, что такие дети часто воспитываются людьми наряду с их собственными родными детьми, получают равную с ними степень заботы и внимания. Просто в силу различных причин супруги не всегда могут оформить «усыновление». Бывает, что от этого отказывается сам ребёнок. Подчас это — следствие того, что настоящие родители живы-здоровы, однако близкие родственники всё-же вынуждены оформить опеку. Иногда имеют значение и соображения сугубо материального характера — не секрет, что для того, чтобы поставить ребёнка «на ноги» нужны финансовые средства, и опекуны находятся в более выигрышном положении, так как получают от государства пособие. *Во-вторых*, из сферы действия Закона «выпадали» семьи, в которых один из супругов по документам не являлся родителем детей. При этом фактически он является для детей - «папой» или «мамой». Такое случается довольно часто. На местах возникали и другие вопросы: кто является одинокой матерью? может ли многодетная вдова, повторно вступившая в брак, бесплатно получить землю?

Как быть, если дети воспитываются в одной семье, но имеют разных отцов (матерей)? *В третьих*, ранее действовавшая редакция Закона не позволяла однозначно ответить на вопрос — учитываются ли при постановке на учёт для получения земельного участка те дети, которые по тем или иным причинам выехали за пределы Астраханской области и снялись с регистрационного учёта (например, в связи с обучением в образовательном учреждении, которое расположено в другом регионе). Наконец, *в четвертых*, Закон не содержал чётких оснований, по которым граждане, претендующие на земельный участок, могли бы быть исключены из очереди. К примеру, семья, которая являлась многодетной при постановке на учёт, к моменту предоставления земли могла утратить данный статус (просто в силу того, что детям исполнилось 18 лет). Потенциально это создавало возможность для принятия произвольных решений должностными лицами органов местного самоуправления. Уполномоченный по правам человека предложил сделать перечень снятия с учёта конкретным и исчерпывающим.

Главное новшество, которое удалось закрепить заключается в следующем. Все семьи, имеющие трех и более детей, в которых наряду с родными, воспитываются дети, находящиеся под опекой или на попечении, также получили право на получение бесплатных участков под жилищное строительство, а в сельской местности и для ведения фермерского хозяйства, садоводства, огородничества (для устранения корыстных побуждений предусмотрено требование, согласно которому опекаемые дети должны воспитываться в семье не менее трех лет).

Когда речь идёт об имущественных правах граждан различные организации почему-то склонны весьма «легковесно» относиться к тому, что частная собственность человека столь же неприкосновенна, как если бы речь шла о государственной или муниципальной собственности. Типичное подтверждение тому — жалоба гр-на С., который является собственником земельного участка, расположенного на территории муниципального образования «Солянский сельсовет» Наримановского района. Приехав в очередной раз на свой участок, заявитель обнаружил, что шесть столбов ЛЭП, ранее располагавшихся поблизости, теперь перенесены на его участок. Следует отметить, что несколько месяцев у заявителя ушло только на то, чтобы выяснить элементарные вопросы — кому принадлежат столбы и на чьей земле они находились. Служба строительного и жилищного надзора переслала заявление гр-на С., в котором он просил провести проверку, в Нижне-Волжское управление Ростехнадзора, а там заявили, что вопрос не входит в их компетенцию. В конце-концов, заявителю удалось выяснить, что ранее столбы находились на земельном участке, принадлежащем гр-ке Д. на праве аренды. Однако администрация муниципального образования «Солянский сельсовет», являясь собственником земельного участка, с которого перенесены столбы ЛЭП, ограничилась лишь тем, что направила арендатору предписание об устранении нарушений. Гр-ка Д. сначала письменно обязалась столбы перенести, но затем заявила, что поскольку они ей не принадлежат, никаких действий предпринимать она не намерена. В этой ситуации возникает вопрос —

почему проигнорировали права и законные интересы собственника земельного участка орган местного самоуправления и организация, на балансе которой находятся столбы ЛЭП, вопрос о переносе которых теперь придётся решать в судебном порядке.

Системные нарушения права граждан на землю очень часто означают ущемление их прав на предпринимательскую деятельность. Как отмечается в информации, предоставленной прокуратурой Астраханской области, эти нарушения происходят *повсеместно*. К примеру, из ООО «Земля Недвижимость» в управление по земельным ресурсам администрации г. Астрахани в марте 2013 года поступил межевой план земельного участка, который ранее был предоставлен гр-ну М. в аренду сроком на 50 лет. Однако договор аренды заключен не был. В ходе проверки территориального управления Росимущества прокуратурой также были выявлены многочисленные факты нарушения сроков заключения договоров при предоставлении земельных участков в аренду и в постоянное (бессрочное) пользование.

Обращения граждан свидетельствуют о том, что в различных муниципальных образованиях на территории области по разному решается вопрос о ставке арендной платы за землю, а также об освобождении от уплаты земельного налога для т.н. «льготных» категорий граждан. В принципе, муниципалитеты вправе решать эти вопросы самостоятельно, однако желательно, чтобы граждане, имеющие заслуги, всё же наделялись здесь *равными* правами.

РАЗДЕЛ III

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЛИЧНЫХ (ГРАЖДАНСКИХ) И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ, А ТАКЖЕ ПРОЦЕДУРНЫХ ГАРАНТИЙ ИХ ЗАЩИТЫ

Права на жизнь, свободу и безопасность

Статья 3 Всеобщей декларации прав человека провозглашает базовые права каждого на жизнь, свободу и личную неприкосновенность. Гарантии соответствующих прав закреплены в статьях 20 и 22 Конституции Российской Федерации. Право на жизнь создаёт предпосылку для реализации людьми всех остальных прав и свобод. По существу, данное право должно гарантироваться государством таким образом, чтобы были исключены какие-либо реальные угрозы для жизнедеятельности и безопасности людей. И в обеспечение данного права органы государственной власти всех уровней, органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны неукоснительно руководствоваться конституционным положением о том, что права и свободы «определяют смысл, содержание и применение законов».

К сожалению, решения, действия, а подчас и бездействие должностных лиц, государственных и муниципальных служащих различного уровня демонстрирует непонимание ими этого основополагающего конституционного положения

Нарушение права на жизнь — это и безразличие участкового в г. Ахтубинске, своевременно не явившегося на очередной вызов пожилой женщины, которая позднее была обнаружена со следами насильственной смерти. Впоследствии сотрудник полиции был наказан и осуждён судом за халатность. Родственники могут добиться денежной компенсации морального вреда. Однако невозможно вернуть жизнь человеку, который до этого несколько раз взывал о помощи к человеку в погонах, облеченному властью, с просьбой отгородить его от лиц, явно ведущих аморальный и противоправный образ жизни.

Впрочем, иногда отдельные представители правоохранительных органов проявляют завидную настойчивость, к примеру, ходатайствуя об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу. Один из подозреваемых — гр-н С. — спустя месяц после ареста умер в камере следственного изолятора от последствий цереброваскулярной болезни и последовавшего кровоизлияния в мозг. Между тем, из текста судебного постановления видно, его защитник ходатайствовал об избрании более мягкой мере пресечения, поскольку «гр-н С. является инвалидом третьей группы по заболеванию сердца».

Нарушение права на жизнь — это и неудовлетворительное состояние моста через реку Кизань (вблизи села Карагали), находящегося в ведении Государственного казенного учреждения Астраханской области «Управление автомобильными дорогами общего пользования» «Астраханьавтодор». Как известно, огромная дыра в дорожном покрытии аварийного моста, отсутствие

освещения и ограждений — всё это привело к трагической гибели 18-летнего юноши. Руководитель «Астраханавтодора» признан судом виновным в халатности и осужден к двум годам лишения свободы, но жизнь молодого человека, душевный покой его родителям — уже не вернуть.

Нарушение права на жизнь — это не только реальная, но и *потенциальная* угроза для безопасности людей. Граждане рискуют жизнью, когда власти не предпринимают достаточных мер в чрезвычайных ситуациях или делают это не столь оперативно, как того требует обстановка. Так, к Уполномоченному по правам человека обратились жители одного из домов г. Ахтубинска. «Живём в постоянном страхе, что обрушится балкон и повредит систему газопровода; тогда беды не избежать», — пишут они. Проверка, проведенная Службой строительного и жилищного надзора по просьбе Уполномоченного по правам человека подтверждает: «стены лоджий второго этажа отходят от капитальной стены в первом подъезде на 5-7 см, во втором подъезде — 5-10 см», при этом по внешнему фасаду действительно проходят газовые трубы. После вмешательства в ситуацию Уполномоченного по правам человека генеральный директор Астраханского филиала ОАО «Газпром газораспределение» признал «недопустимым затягивание решения вопроса со стороны МО «Город Ахтубинск» по ремонту строительных конструкций (лоджий) ввиду вблизи расположенного опасного производственного объекта». Ахтубинская городская прокуратура, также признав, что «не устранена угроза жизни и здоровью граждан», подготовила иск о понуждении управляющей организации принять необходимые меры.

Право на жизнь нарушает такая «повседневность», как неблагоприятная экологическая обстановка. Для характеристики состояния окружающей среды на территории Астраханской области, сошлюсь на сообщения, появившиеся в 2013 году на сайтах информационных агентств.

Заместитель министра регионального развития России В. Дедюхин назвал *неудовлетворительным* исполнение Астраханской областью условий заключенных соглашений о предоставлении субсидий в рамках программы «Чистая вода». (Минрегион недоволен ходом реализации ФЦП «Чистая вода» <http://sroportal.ru/news/federal/minregion-nedovolen-xodom-realizacii-fcp-chistaya-voda/>).

Министерство природных ресурсов России включило Астрахань в «чёрный список» туристических регионов с самым грязным воздухом». Третье. По итогам государственного доклада, опубликованного на сайте Министерства природных ресурсов и экологии РФ, Астрахань попала в топ 100 наиболее загрязненных городов Российской Федерации — в нём она занимает 67 позицию. (<http://topmira.com/goroda-strany/item/47-samye-grjaznye-goroda-russia-2013>).

В апреле 2013 года Уполномоченный по правам человека столкнулся с проблемой, которую поставили жители т. н. «низовых», дельтовых районов — речь идёт о своевременном проведении противопаводковых мероприятий. Так, жители населенных пунктов, расположенных на территории Икрянинского и Володарского районов с возмущением писали о бездействии местных властей. Из материалов, представленных заявителями, в частности фотографий, явно следовало, что их подворья, расположенные на берегу рек, находились под

угрозой затопления, а одно из них (в с. Икрыное) частично оказалось подтоплено водой. При этом, гр-н А., в своей жалобе указывал, что «каждый год с началом весны и паводка... терпит неудобства. Не ведется укрепление низких мест, конкретно возле моего дома. Своими силами я не могу предотвратить, чтоб вода не затопляла». В другом обращении гр-ка П. пишет: «В связи с тем, что я проживаю в зоне сильного течения, берег смывает... Начиная с 2008 года я постоянно обращалась в администрацию сельсовета и прошу придти на место моего проживания комиссию из местной власти. Однако все мои просьбы почему-то игнорируются». Помощь, которую ей оказали, заявительница назвала мизерной — 20—30 мешков грунта, при том, что протяженность берега 50-60 метров. «Страшно подумать, что было-бы если уровень воды поднялся хотя бы на несколько сантиметров. Смело бы полностью». Если указанной жительнице Володарского района привезли хотя бы три десятка мешков земли, то в администрации с. Икрыное «развели руками», сославшись на нехватку бюджетных средств. Между тем паводок в Астраханской области — явление закономерное и периодичное, что обязывает местные власти задумываться о нём заблаговременно. Уполномоченный обратился в защиту заявителей в различные инстанции — начиная с местных чрезвычайных противопаводковых комиссий и заканчивая районными прокуратурами. К рассмотрению вопроса были также привлечены заместитель Председателя Правительства Астраханской области по социальной политике, Чрезвычайная противопаводковая комиссия при Правительстве Астраханской области, Служба природопользования и охраны окружающей среды Астраханской области. В итоге была констатирована недостаточная бюджетная обеспеченность сельских районов области в части финансирования противопаводковых мероприятий. В адрес главы муниципального образования «Село Икрыное» прокуратурой района было внесено представление об устранении допущенных нарушений.

Жалобы жителей г. Астрахани в условиях развития современной, в том числе дорожной инфраструктуры, все чаще терпят неудобства, связанные с загрязнением атмосферы, превышением допустимого уровня шума и вибрации. Так, в июле 2013 года к Уполномоченному поступила жалоба семьи, проживающей в доме, расположенном вдоль новой 4-полосной транспортной магистрали по улице Савушкина, причём один из заявителей — участник Великой Отечественной войны. Люди сетовали на невозможность находиться в комнатах, выходящих окнами на дорогу. «Стены трясутся, в форточки вместо свежего воздуха просачиваются газовые выхлопы, от шума темнеет в глазах, — писали заявители. «Наша жизнь превратилась в постоянную пытку из-за ежеминутного шума, выхлопных газов и вибрации... Шум от автотранспорта не прекращается ни днем, ни ночью». В ходе проверки, проведенной по просьбе Уполномоченного по правам человека специалистами Управления Роспотребнадзора по Астраханской области, были выявлены нарушения санитарно-эпидемиологических требований к условиям проживания и направлено требование мэру г. Астрахани о принятии мер по снижению уровня шума и загазованности в районе улиц Татищева, Савушкина и Анри Барбюса. С

целью исполнения указанного требования городской администрацией принято решение о частичной разгрузке транспортного узла, оборудовании защитных экранов и бесплатной установке стеклопакетов с усиленной защитой жителям квартир, расположенных вдоль дороги в указанном районе. Стеклопакет в квартире был установлен, но со слов заявителей, никаких результатов это не дало. Адский шум как был, так и остался. Мер по устранению повышенной вибрации и загазованности мэрией до настоящего времени не принято. В этой связи Уполномоченным инициировано повторное обследование места жительства заявителей с целью последующего обращения их в суд.

Еще один вопрос, волнующий астраханцев — большое количество безнадзорных животных на улицах населённых пунктов. Безусловно, это — потенциальный источник опасности для жизни и здоровья граждан. Федеральное законодательство запрещает отстрел безнадзорных животных. Самоуправное же решение проблемы негуманно, несет угрозу уничтожения домашних животных и влечет за собой привлечение к уголовной ответственности. В июне 2013 года в интернет-приемную Уполномоченного по правам человека обратилась гр-ка Б., проживающая в Трусовском районе г. Астрахани. В письме сообщалось, что в микрорайоне «X лет Октября» отмечается резкое увеличение численности безнадзорных собак крупных и средних размеров. Некоторых животных подкармливают продавцы рынка, расположенного в данном микрорайоне. Многие собаки заражены чесоткой и другими серьезными заболеваниями. Меры по оказанию им помощи или удалению с территории рынка не принимаются. Заявительница указывала, что многие жители опасаются за себя, а особенно за своих детей, так как уже имелись случаи нападений собак на людей. В июле 2013 года областной Думой принят Закон Астраханской области «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Астраханской области отдельными государственными полномочиями Астраханской области в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения». До сих пор Законом четко не определен механизм отлова, правила содержания и критерии умерщвления безнадзорных животных, с которыми связаны случаи заболевания бешенством. Соответствующие нормативные правовые акты должны быть приняты муниципальными образованиями Астраханской области. Однако до настоящего времени вопрос регулирования численности безнадзорных животных на местном уровне не разрешен, что свидетельствует о том, что эта проблема в нашем регионе по-прежнему актуальна.

В связи с террористическими актами в соседней Волгоградской области, произошедшими в 2013 года (из тех терактов два, как известно, были совершены в транспортных средствах). Результаты проведенной органами прокуратуры проверки соблюдения законодательства в сфере обеспечения транспортной безопасности на территории Астраханской области показали, что нарушения указанного законодательства имеют место в деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, а также автотранспортных предприятий.

Проблемы реализации права на государственную защиту прав и свобод

Часть заявителей до обращения к Уполномоченному по правам человека уже пытались отстоять свои права и интересы в суде, получая отказ в удовлетворении требований, указывали суд в качестве органа, нарушившего их права. Как и в предыдущем году, ряд обращений касался судебных споров о праве между родственниками либо соседями, по этой причине жалобы не могли быть рассмотрены Уполномоченным по существу.

Статьей 23 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области» Уполномоченному дано право высказать свою позицию относительно вступивших в законную силу решений судов. Следует отметить, что этим правом он пользуется только в исключительных случаях. В 2013 г. Уполномоченный его использовал для помощи семье К. Данная семья по договору об ипотеке, заключенному с ЗАО «Банк ВТБ-24» и застрахованному в ООО «Страховая компания «Согласие», приобрела квартиру по адресу: г. Астрахань, ул. Н. Островского, 150, корп. 1. В феврале 2012 года в указанном доме произошёл взрыв бытового газа, повлекший его частичное обрушение. К сожалению, не обошлось без человеческих жертв. По указанию Президента Российской Федерации В.В. Путина были приняты экстренные меры по отселению жильцов и обеспечению их благоустроенным жильем. Позднее на основании заключения городской межведомственной комиссии дом был признан аварийным и подлежащим сносу. В этой связи граждане обратились в ООО «Страховая компания «Согласие» по вопросу о страховом возмещении в пользу банка, однако компания отказалось удовлетворить их требования, мотивируя это отсутствием страхового случая. Суд первой и апелляционной инстанции согласился с доводом ответчика о том, что страховой случай не имел места, поскольку граждане утратили право владения и пользования застрахованным имуществом из-за распоряжения гражданских властей о сносе дома. При этом суд сослался на положение части 2 статьи 964 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которому страховщик освобождается от выплаты страхового возмещения за убытки, возникшие вследствие изъятия или уничтожения застрахованного имущества по распоряжению государственных органов. Однако почему-то упускалось из виду одно простое и вполне очевидное обстоятельство. И само решение межведомственной комиссии о сносе дома, и *основанное на данном решении* постановление администрации г. Астрахани от 30 мая 2012 г. об изъятии для муниципальных нужд муниципального образования «Город Астрахань» земельного участка под указанным домом и жилых помещений в нем – явились прямым следствием произошедшего 27 февраля 2012 года взрыва бытового газа. Именно этот взрыв, повлекший такие разрушения, что дальнейшая эксплуатация дома была признана невозможной – то есть событие, подпадающее под понятие «страховой случай», – стало изначальной причиной распоряжения муниципалитета об изъятии у К. (как и других собственников) квартиры. Внимательно проанализировав обстоятельства дела Уполномоченный

направил ходатайство в порядке статьи 23 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области» председателю Астраханского областного суда. В кассационной инстанции Президиум Астраханского областного суда принял решение о необходимости пересмотра судебных постановлений. В конце текущего года дело данной семьи получило свое продолжение. В апреле 2013 г. после пересмотра материалов, судебная коллегия по гражданским делам удовлетворила требования граждан о взыскании страхового возмещения в пользу банка, однако более полугода право К. на судебную защиту реализовано не было. Благодаря содействию Федеральной службы судебных приставов России и Уполномоченного по правам человека г. Москвы в декабре 2013 г. исполнительное производство было окончено фактическим исполнением.

Тем не менее, сохранилась проблема обеспечения исполнения положений законодательства об исполнительном производстве в части ограничения взыскания на заработную плату и иные виды дохода. В последнее время увеличилось число обращений о нарушении прав лиц, являющихся должниками в исполнительном производстве. Граждане сообщают о наложении ареста и изъятии у них денежных средств и иного имущества, на которое по закону не допускается обращение взыскания, в том числе на пенсии и иные выплаты не ниже величины прожиточного минимума. Так, к Уполномоченному по правам человека поступило обращение гр-на С., который жаловался на действия сотрудников районного отдела УФССП РФ по Астраханской области в связи с тем, что судебным приставом-исполнителем взыскиваются 100 процентов трудовой пенсии. На основании пункта 2 статьи 99 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» при исполнении исполнительного документа (нескольких исполнительных документов) с должника-гражданина может быть удержано не более пятидесяти процентов заработной платы и иных доходов. Согласно части 3 статьи 26 Федерального закона от 17.12.2001 N 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» удержано может быть не более 50 процентов, а в установленных законодательством Российской Федерации случаях не более 70 процентов трудовой пенсии. Удержания на основании решений органов, осуществляющих пенсионное обеспечение, производятся в размере, не превышающем 20 процентов трудовой пенсии. После обращения Уполномоченного в Управление Федеральной службы судебных приставов России по Астраханской области было вынесено постановление об отмене мер по обращению взыскания на денежные средства, находящиеся на счете заявителя, которое было направлено в филиал ОАО «Сбербанк России» для исполнения. При этом, надо иметь в виду, что законодательством не предусмотрена обязанность судебного пристава-исполнителя проверять источник поступления денежных средств на соответствующий счет. В этой связи для избежания подобных случаев гражданам с аналогичными ситуациями рекомендовано обращаться в районные отделы Управления федеральной службы судебных приставов в Российской Федерации с заявлением, где указывать целевое назначение денежных средств на соответствующем счете.

На протяжении 2013 года аппарат Уполномоченного активно взаимодействовал с Управлением Федеральной службы судебных приставов-исполнителей по Астраханской области (далее - УФССП по АО). Что касается тематики обращений, связанных с исполнительным производством — она характеризуется двумя противоположностями: либо решения суда не исполняются, либо они исполняются чересчур рьяно. Если первый случай, к сожалению, весьма распространен, то второй встречается относительно редко. Так, в июле текущего года к Уполномоченному обратился гражданин Д. с жалобой на слишком активные действия приставов-исполнителей Наримановского районного отдела судебных приставов УФССП по АО. Заявитель сообщил, что в ходе исполнения решения суда о взыскании с него алиментов в пользу бывшей жены на содержание несовершеннолетнего ребенка судебными приставами-исполнителями был взыскан двойной размер задолженности. В результате должник лишился автомобиля, который был реализован по заниженной цене в целях погашения задолженности. При этом заявитель указывал: «...приставы не только отказались прекратить исполнительное производство, но даже воспрепятствовали написанию мной заявления на его прекращение.., а также отказались предоставить в бухгалтерию предприятия, где я работаю, справку о погашении задолженности по алиментам». Проведенная УФССП по Астраханской области проверка подтвердила, что заявление должника о прекращении исполнительного производства в связи с полным погашением задолженности по алиментам не было рассмотрено Наримановским районным отделом судебных приставов в нарушение Инструкции по делопроизводству в Федеральной службе судебных приставов, утвержденной приказом ФССП России от 10.12.2010 № 682. После обращения Уполномоченного, основанного на материалах проверки, исполнительное производство районным отделом УФССП по Астраханской области было прекращено, а денежные средства, полученные от реализации автомобиля — возвращены заявителю.

С 2013 года в регионе реализуются Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон), Закон Астраханской области от 02.10.2012 № 62/2012-ОЗ «Об отдельных вопросах правового регулирования оказания бесплатной юридической помощи в Астраханской области» (далее — Закон Астраханской области). В соответствии с Законом Астраханской области бесплатная юридическая помощь в нашем регионе оказывается адвокатскими образованиями на основании соглашений, заключаемых с министерством социального развития и труда Астраханской области. Обратиться за бесплатной юридической помощью граждане могут по месту своего жительства и (или) по месту нахождения адвокатского образования, участвующего в государственной системе оказания бесплатной юридической помощи.

Решением Совета Адвокатской палаты Астраханской области от 27 февраля 2013 года участие адвокатов в государственной системе оказания бесплатной юридической помощи организовано на территории Кировского, Ленинского, Советского, Трусовского районов города Астрахани, а также в

районных центрах всех муниципальных образований Астраханской области.

Федеральным и областным законодательством определены категории граждан, имеющих право на оказание бесплатной юридической помощи, и случаи, в которых такая помощь предоставляется. При этом законодательно закрепленные перечни категорий граждан и случаев, в которых оказывается бесплатная юридическая помощь, не в полной мере удовлетворяют потребности населения региона в предоставлении данного вида услуг. Так, в бесплатной юридической помощи зачастую нуждаются одиноко проживающие граждане пожилого возраста. Необходимо бесплатное оказание квалифицированной правовой помощи в случаях лишения родительских прав, возмещения вреда, причиненного здоровью, при возбуждении и рассмотрении уголовных дел частного обвинения, дел об административных правонарушениях. Следует отметить, что потребность в бесплатной юридической помощи при защите прав потребителей не ограничивается сферой жилищно-коммунального хозяйства, а вопросы ЖКХ, по которым обращаются малоимущие граждане к адвокатам, в свою очередь, разнообразны и далеко не всегда связаны с нарушением прав потребителей. Целесообразно было бы также дополнить перечень случаев, в которых предоставляются услуги по представительству интересов граждан в судах, государственных и муниципальных органах, организациях, делами о медико-социальной экспертизе и реабилитации инвалидов. Кроме того, действующим законодательством (статья 21 Федерального закона) не предусмотрена возможность оказания бесплатной юридической помощи по обжалованию судебных решений по гражданским делам в кассационном и надзорном порядках. В целях решения проблем совершенствования государственной системы бесплатной юридической помощи Уполномоченным было направлено письмо в адрес Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Право на проведение массовых публичных мероприятий

Согласно статье 31 Конституции Российской Федерации граждане вправе собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Механизм реализации данного конституционного права Федеральным законом от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

В последнее время органами законодательной и исполнительной ветвей государственной власти Астраханской области в пределах их компетенции также осуществляется активное правовое регулирование порядка проведения массовых публичных мероприятий.

В частности, приняты:

▲ Закон Астраханской области от 13 апреля 2011 года № 16/2011-ОЗ «О порядке проведения на территории Астраханской области публичных мероприятий на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования».

▲ Закон Астраханской области от 27 ноября 2012 года № 80/2012-ОЗ «Об отдельных вопросах правового регулирования проведения публичных мероприятий на территории Астраханской области».

▲ Постановление Правительства Астраханской области от 27 марта 2006 года № 73-П «О мерах по реализации на территории Астраханской области Федерального закона от 19.06.2004 N 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

▲ Постановление Правительства Астраханской области от 19.12.2013 года № 549-П «Об определении территорий, непосредственно прилегающих к местам, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций».

Уже в докладе за 2012 год отмечалось, что новый тренд общественно-политической жизни региона — стремление всё большей части населения проявлять свою активность. В связи с этим следует ожидать увеличение количества публичных мероприятий, направленных на изъяснение своей гражданской позиции. События 2013 года вполне подтвердили данный прогноз.

Помимо традиционных массовых мероприятий (1 мая — День весны и труда, традиционно сопровождаемый шествиями профсоюзов, 7 ноября — годовщина Октябрьской революции, отмечаемая сторонниками левых организаций демонстрацией и митингом, 30 октября — в этот день общества «Мемориал» и «Память сердца» проводят траурный митинг в память жертв политических репрессий), проводились и иные публичные акции в связи с проблемами, которые актуальны для региона и волнуют его жителей.

Большая часть публичных акций была направлена на выражение тех или иных требований социального и экономического характера. В частности, в январе и июле в Астрахани и ряде других населенных пунктов прошли митинги с требованием скорректировать тарифы и не допустить повышения платы за коммунальные услуги. В феврале состоялось две акции работников предприятий рыболовной и рыбопромышленной сферы, а также поддержавших их рыбаков-любителей: 7 февраля — у здания Волго-Каспийского территориального управления Росрыболовства состоялись одиночные пикеты промысловых рыбаков и общественной группы поддержки, а 25 февраля протестная акция выразилась в перекрытии реки лодками и проведении митинга с требованием отставки руководителя Волго-Каспийского территориального управления Росрыболовства Геннадия Судакова. В марте на митинг возле здания администрации г. Астрахани собрались порядка 80 граждан — жителей общежитий. Основные претензии касались присвоения большинству бывших общежитий статуса жилых домов, в связи с чем выделение денежных средств на их ремонт было прекращено. В сентябре у административных зданий по ул. Советской прошли пикеты с требованием обеспечить жилищные права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В декабре в Астрахани прошёл пикет в рамках Всероссийской акции протеста против принятия законопроекта №249303-6 «Об основах социального обслуживания граждан Российской Федерации» — акция была организована общественными организациями «Родительское Всероссийское Сопротивление»

и «Суть времени».

Некоторые акции имели политическую направленность. Так, к примеру, в 2013 году состоялись пикеты, участники которого опротестовали инициативу отменить запрет по выдвижению на выборные должности и в депутаты лиц, имеющих судимость, в поддержку А. Навального, а также с требованием отставки руководства муниципального образования «Город Астрахань».

Обращают на себя внимание акции, связанные с интересами этнических групп населения региона. Например, в июне организация «Русские Астрахани» провели акцию, в которой приняли участие около 25 человек с призывом ужесточить миграционное законодательство и условия приема в гражданство России. В сентябре ряд организаций, включая Астраханские региональные отделения Национально-демократической партии России, провели митинг с требованием придания Астраханской области статуса приграничной территории.

Право на обращение

В специфических отечественных условиях, когда реализация многих прав носит «заявительный» характер, а люди зачастую очень плохо осведомлены как о самих своих правах, так и о тех многочисленных правилах, которые стоят на их пути, рутинное, процедурное право на обращение, установленное статьей 33 Конституции Российской Федерации, приобретает исключительно важное значение.

Об остроте проблемы говорит весьма красноречивый факт – согласно официальным данным, опубликованным прокуратурой Астраханской области, в 2013 году по итогам проверок установлено 670 нарушений законодательства, регламентирующего порядок рассмотрения обращений граждан. По сравнению с 2012 годом количество выявленных нарушений увеличилось почти в два раза, и здесь не столь важно следствием чего стал такой показатель – расширился ли охват проверок или проверяемые стали чаще игнорировать требования закона.

Тот же источник – прокуратура области – сообщает, что к административной и дисциплинарной ответственности в этой связи привлечено свыше 200 должностных лиц. Среди них: заместители министра жилищно-коммунального хозяйства и руководителя службы строительного и жилищного надзора, главы ряда муниципальных образований поселенческого уровня.

Причем не все отделались исключительно выговором или штрафом. Так, в ноябре 2013 года по решению суда главе муниципального образования «Сеитовский сельсовет» Р.М. Кошмухамедову в качестве наказания были назначены принудительные работы. Ранее Кошмухамедов был оштрафован за правонарушение, предусмотренное статьей 5.59 КоАП РФ (нарушение порядка рассмотрения обращений граждан), а поскольку в установленный срок добровольно решение суда не исполнил, вновь был привлечен к административной ответственности.

Ставшие уже традиционными проявления нарушений в означенной

сфере (несоблюдение сроков рассмотрения и переадресации, ненаправление своевременно ответов) дополнились, похоже, ещё «разновидностью» игнорирования права граждан на обращение – уклонением от регистрации поступающих жалоб и заявлений. Такого рода факты были обнаружены, в частности, в ряде поселений на территории Икрянинского района. Люди, приносившие свои петиции, вовсе не подозревали, что как только они покидали здание сельсовета, их прошения незамедлительно направлялись в корзину для мусора.

Нарушение требований к рассмотрению обращений допускались не только государственными органами и органами местного самоуправления. Как известно, Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в мае и июле 2013 года был дополнен положениями, согласно которым установленные им процедуры были распространены на любые учреждения и организации, выполняющие публично значимые функции. В этой связи, как сообщает прокуратура Астраханской области, проведенные проверки выявили нарушения при рассмотрении обращений граждан сотрудниками Государственного казенного учреждения «Центр социальной поддержки населения Кировского района г. Астрахани», Черноярского районного МУП «Землеустроитель».

Практически каждая вторая жалоба, адресованная Уполномоченному по правам человека, так или иначе связана с нарушением права на обращение. Оно, как правило, является сопутствующим, на какую бы тему не писал заявитель. Пример такого рода – жалоба гр-на Н., проживающего в Наримановском районе, который долгое время безуспешно пытался «электрифицировать» своё домовладение. Обстоятельства сложились так, что единственной возможностью провести электричество в дом было подключиться к сетям, принадлежащим ОАО «РЖД». Для решения вопроса приходилось обращаться в центральный аппарат компании, в Москву. Заявка на технологическое присоединение к электросетям, которая должна была рассматриваться в течение 30 дней, не «получала ход» свыше двух лет. Гр-ну Н. приходилось вновь и вновь собирать и отправлять правоустанавливающие и технические документы дабы получить договор и технические условия. Оказывается, пока заявка изучалась в одном подразделении соответствующие функции перешли к другому, но две эти конторы никак не могли уладить взаимоотношения по столь «пустяковому» вопросу. Попытка гр-на Н. добиться решения проблемы с помощью управления Федеральной антимонопольной службы по Астраханской области оказалась безрезультатной. Лишь вмешательство Уполномоченного по правам человека позволило наконец сдвинуть дело с «мертвой точки» и положительно решить вопрос поставленный заявителем.

Данный пример весьма примечателен. Довольно часто в своей практике Уполномоченный сталкивается с ситуацией, когда граждане письменно либо устно просят его обратиться в те или иные инстанции для решения того или иного вопроса. На замечание о том, что они вполне могут сделать это самостоятельно, люди отвечают: «Если письмо будет от Вас – это гарантия, что хотя-бы дадут ответ».

При проверке жалоб, в процессе взаимоотношения с другими органами, Уполномоченный вынужден опираться на нормы Федерального закона № 59-ФЗ. К сожалению, приходится отметить, что не со всеми структурами в этом деле удастся найти должное взаимопонимание.

Прежде всего, это относится к органам внутренних дел. Руководителям территориальных отделов полиции Уполномоченный перенаправляет, как правило, обращения, содержащие те или иные претензии к работе их подчиненных, а так же жалобы связанные с бездействием участковых уполномоченных полиции. Следует отметить, что ответы из органов полиции приходится ждать подчас месяцами, при этом неоднократно посылать напоминания, звонить по телефону. В настоящем докладе считаю необходимым призвать руководство Управления МВД Российской Федерации по Астраханской области навести здесь надлежащий порядок.

Не вполне понятна в ряде случаев также позиция территориальных подразделений Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Астраханской области. При направлении туда в порядке части 4 статьи 17 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области» жалоб, указанные органы всячески стремятся переложить их рассмотрение на органы местного самоуправления, хотя вопросы, поднимаемые заявителями, однозначно входят в компетенцию органов Роспотребнадзора.

Информация, предоставленная прокуратурой Астраханской области, свидетельствует о том, что с такого рода фактами сталкивается не только Уполномоченный по правам человека. Так, в марте 2013 года начальник территориального управления Роспотребнадзора по области в Икрянинском и Лиманском районах был привлечен к ответственности в виде штрафа за административное правонарушение, предусмотренное статьей 5.59 КоАП РФ. Оказывается, жалобу гр-на С. на нарушения со стороны предприятия ООО «Вектор» санитарно-эпидемиологического законодательства, т.е. содержащую вопрос, прямо относящийся к компетенции Роспотребнадзора, руководитель территориального управления данного органа направил... в ООО «Вектор». Между тем, согласно части 6 статьи 8 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан в российской Федерации», запрещается направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления, должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется.

В докладе Уполномоченного по правам человека за 2012 года критиковались руководитель и другие должностные лица службы строительного и жилищного надзора Астраханской области в части нарушения требований к срокам рассмотрения обращений. Справедливости ради нужно отметить, что определенные выводы из критики очевидно были сделаны – ответы стали поступать в срок, содержащаяся в них информация говорит о том, что вопросы, поставленные Уполномоченным, рассматриваются всесторонне и объективно.

РАЗДЕЛ IV

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ОТДЕЛЬНЫХ КАТЕГОРИЙ ГРАЖДАН

Мигранты

Для Астраханской области – в силу её геополитического положения южного форпоста России на Каспии, а также многонационального состава населения – проблемы, связанные с миграцией, становятся всё более актуальными. Находясь на перекрестке водных, железнодорожных и автомобильных сообщений, Астраханская область является сегодня *как резервуаром, так и транзитным пунктом* массовых миграционных потоков – главным образом из республик Средней Азии и Казахстана, а также Закавказья (прежде всего – Азербайджана). В этой связи на протяжении последних двух десятилетий неуклонно растёт количество иностранных граждан, въезжающих на территорию Российской Федерации через Астраханскую область и «оседающих» в ней.

Миграционные процессы имеют сложный и неоднозначный характер. Бесспорен реальный вклад трудовых мигрантов в экономическое развитие региона, особенно в таких отраслях, как сельское хозяйство и строительство. Однако неизбежно встает проблема гарантий трудоустройства коренного населения, с учетом довольно безрадостных показателей безработицы в отдельных местностях. Кроме того, по оценке астраханского отделения Института гуманитарно-политических исследований, около 60 % трудовых мигрантов, прибывающих в наш регион, имеют те или иные проблемы с законом. Около 40 % внешних мигрантов открыто заявляют, что не желают интегрироваться в местный социум.

Мигранты нередко становятся объектами преступлений, но часто сами совершают противоправные действия в отношении местных жителей. Вот лишь некоторые примеры. В 2013 году Следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Астраханской области завершено расследование уголовного дела в отношении жителя Республики Таджикистан, обвиняемого в грабеже и убийстве трех лиц. В октябре 2013 года в одном из сел Енотаевского района гражданин Республики Узбекистан, прибывший в наш регион для осуществления трудовой деятельности, попытался изнасиловать местную жительницу. Спустя месяц за аналогичное преступление в Астрахани задержан гражданин Республики Кыргызстан. В канун нового года – 31 декабря – на территории Черноярского района гражданин Узбекистана встретил на улице 14-летнюю школьницу и, угрожая расправой, завел ее на территорию кладбища, где совершил в отношении несовершеннолетней насильственные действия сексуального характера. После этого мужчина похитил у пострадавшей 250 рублей и мобильный телефон.

Вместе с тем, нельзя не упомянуть и о позитивных факторах в указанной

сфере. Так, в феврале 2013 года совместными усилиями (в т.ч. бывших астраханских Омбудсменов) наконец удалось сдвинуть с «мёртвой точки» весьма застарелую проблему, о которой неоднократно упоминалось в предшествующих докладах. Речь идёт о пребывании иностранных граждан, ожидающих исполнения судебного решения об административном выдворении. На протяжении многих лет для этого использовался изолятор временного содержания Управления МВД России по Астраханской области.

Благодаря Губернатору области А.А. Жилкину начал функционировать «Центр временного размещения иностранных граждан». Следует отметить, что Астраханская область – один из первых регионов, открывших у себя подобное учреждение. Центр, начавший свою деятельность как областное учреждение, подведомственное региональному министерству социального развития и труда, к концу года был передан под юрисдикцию территориального управления Федеральной миграционной службы.

Правительством Астраханской области были выделены необходимые ассигнования по капитальному ремонту здания, которое было полностью оборудовано в соответствии с требованиями всех строительных и санитарных норм и правил: в нем имеются жилые комнаты, оборудованные спальными местами, мебелью, необходимым инвентарем (если учесть, что раньше людей держали в камерах ИВС – это, безусловно, весомая разница). Люди получают бесплатное трехразовое горячее питание. Осуществляется их социально-бытовое и медицинское обслуживание, созданы условия для организации их досуга, занятий спортом, в частности, имеются помещения для просмотра телепрограмм, библиотека. Желающие могут заниматься общественно-полезным трудом. В течение истекшего года Уполномоченный по правам человека, сотрудники его аппарата регулярно посещали Центр, вели приём находящихся там лиц. Всем нуждающимся была оказана необходимая консультативная помощь. Кроме того, гражданам оказывается содействие в максимальном ускорении оформления необходимых документов, поскольку от этого зависит оперативность исполнения судебного решения о выдворении.

Несмотря на имеющиеся позитивные изменения, следует признать, что – масштабы миграции явно опережают возможности по регулированию миграционных процессов и реагированию на её последствия. Отсутствие у государства чёткой стратегии миграционной политики отражается на законодательстве, которое, подобно маятнику, «качается» от одной крайности к другой. Вот почему совершенствование всех сфер законодательства, имеющего отношение к миграции – остается приоритетной задачей. Специально следует остановиться на двух проблемах.

Первая касается срока исполнения решения об административном выдворении и, соответственно, сроке содержания выдворяемого в специальном учреждении. Созданный в Астраханской области Центр временного размещения иностранных граждан – это, безусловно, большое достижение, однако не следует упускать из виду, что в данном учреждении люди в любом случае находятся не по своей воле, принудительно и в условиях ограниченной свободы. В 2013 году к Уполномоченному по правам человека обратились двое

лиц, которые находились в указанном в Центре в ожидании исполнения решения суда об их выдворении за пределы Российской Федерации. Проблема заключалась в том, что у обоих заявителей не было документов, подтверждающих их принадлежность к гражданству тех государств, откуда они прибыли. Впоследствии и сами консульские представительства этих государств не подтвердили, что эти лица имеют соответствующее гражданство. Таким образом, возникла тупиковая ситуация – пересечь границу они не могли, и решение суда фактически не могло быть исполнено. Между тем, длительное пребывание указанных лиц явно нарушало их право на свободу. После того, как Уполномоченный по правам человека оказал заявителям правовую помощь, они обратились в Приволжский районный суд Астраханской области, который постановил освободить их из Центра. Данный пример говорит о необходимости чётко установить предельный срок возможного содержания в специальных местах для лиц, подвергшихся данному виду наказания.

Вторая проблема касается тех иностранных граждан, которые хоть и допустили проступки, формально являющиеся поводом к их выдворению, но которые фактически ассимилировались в стране пребывания. Так, к Уполномоченному по правам человека обратилась гр-н А., супругу которой на пункте пропуска через государственную границу не был разрешен въезд на территорию Российской Федерации. При этом отказ не был мотивирован. Из ответов, полученных Уполномоченным по правам человека из миграционных органов следовало, что въезд на территорию Российской Федерации не был разрешен на основании пункта 1 статьи 27 Федерального закона от 15.08.1996 года № 117-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», т.е. в связи с необходимостью «обеспечения обороноспособности или безопасности государства, либо общественного порядка, либо защиты здоровья населения». Фактически, речь шла о наличии у супруги заявителя серьезного заболевания. Между тем, 16 июля 2013 года Конституционным Судом Российской Федерации утвержден обзор практики Конституционного Суда Российской Федерации за второй квартал 2013 года. Одним из рассмотренных вопросов стала проверка конституционности положений, касающихся нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации. Конституционный Суд РФ отметил, что зачастую, правоприменение данных норм приводит к ситуациям, когда иностранные граждане, создавшие семьи с гражданами России, высылаются, а семьи разрушаются. При этом нередки случаи, когда жены и дети таких «нежелательных для пребывания» граждан оказываются в крайне тяжелой жизненной ситуации, поскольку потеряв кормильца они не имеют средств к существованию. Конституционным Судом РФ как раз была рассмотрена ситуация, когда пребывание иностранного гражданина на территории России было признано нежелательным в связи с угрозой здоровью населения (заявитель болел ВИЧ-инфекцией). Определением суда установлено, что принятие такого решения недопустимо исходя исключительно из факта наличия у иностранного гражданина ВИЧ-инфекции, без учета семейного положения и иных обстоятельств. Таким образом,

иностранным гражданам и лицам без гражданства на территории России должны быть гарантированы права в сфере семейной жизни, охраны здоровья и защита от дискриминации при уважении достоинства личности.

Другой пример. К Уполномоченному по правам человека обратилась также гражданка России - В., состоящая в браке с гражданином одной из стран Африки и имеющая от него двоих несовершеннолетних детей. Заявительница оказалась в ситуации, когда из-за пропуска её мужем срока, установленного для продления вида на жительство, он должен быть выслан из России с перспективой последующего запрета въезда на срок 5 лет. Учитывая то обстоятельство, что срок действия выданного мужу заявительницы вида на жительство истекал в январе 2013 года, он должен был обратиться с соответствующим заявлением до июля 2012 года. При этом, согласно информации Управления Федеральной миграционной службы России по Астраханской области, муж заявительницы обратился в УФМС в ноябре 2012 года, и, таким образом, подача заявления была просрочена более чем на 4 месяца. Однако, по мнению Европейского Суда по правам человека, выраженного в ряде решений (Закаев и Сафанова против Российской Федерации, Алим против Российской Федерации, Лю против Российской Федерации), нарушение экономических интересов государства и угроза национальной безопасности, связанные с пребыванием иностранного гражданина в стране, зачастую имеют меньшее значение, чем долгосрочные негативные последствия, наступающие в результате принудительного разрыва семейных отношений. Такими последствиями могут быть: низкий уровень жизни семей, оставшихся без кормильца, воспитание детей одиноким родителем, глубокие психологические травмы. Европейский Суд по правам человека рекомендует применять к иностранным гражданам, имеющим прочные семейные связи, в случае совершения ими нарушения внутреннего законодательства страны иные меры административного воздействия, не связанные с выдворением (например, административный штраф).

В этой связи, хотелось бы отметить следующее. Согласно части 3 статьи 3.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях выдворение не применяется к иностранным гражданам, которые являются военнослужащими. Может быть, следует дополнить её положением о том, что выдворение не применяется в отношении иностранных граждан, которые состоят в браке с гражданином Российской Федерации и имеют ребенка, являющегося гражданином Российской Федерации.

Среди мигрантов в наиболее тяжелом положении находятся так называемые апатриды — то есть лица без гражданства. Ещё в 1954 году Организацией Объединенных Наций была принята Конвенция о статусе апатридов. Ныне её подписали и ратифицировали 8 из 15 бывших республик, входивших в состав СССР. К сожалению, Российская Федерация к данной Конвенции до сих пор не присоединилась. Возможно, в итоговом документе мы должны как-то обозначить свою позицию по данному вопросу. Согласно статье 27 указанной Конвенции государства-участники должны «выдавать удостоверение личности апатридам, находящимся на их территории».

Необходимо отметить, что согласно части 12 статьи 10.1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» миграционные органы вправе оформлять и выдавать заключение об установлении личности иностранного гражданина. С учётом статьи 2 того же Закона можно полагать, что данное заключение может выдаваться и апатриду. И всё же это — лишь частичное решение проблемы. Ведь данный документ удостоверит лишь личность, но *не статус* лица без гражданства.

Проблема миграции тесно связана с проблемой получения гражданства Российской Федерации нашими соотечественниками, оказавшимися за рубежом. В ноябре прошлого года вступил в силу Федеральный закон № 182-ФЗ, согласно которому граждане бывшего СССР, прибывшие в Российскую Федерацию для проживания *до 1 ноября 2002 года*, могут получить российское гражданство в упрощенном порядке. Однако это положение Закона имеет ограниченный срок действия — до 1 января 2017 года. В этой связи данным Законом явно не смогут воспользоваться многие лица, которые на момент окончания его действия, будут иметь не снятую либо непогашенную судимость. Между тем значительная часть из них давно встала на путь исправления, являются полноценными членами общества, обзавелись семьями, работают. Полагаю, что данный вопрос нуждается в специальном изучении и, возможно, в корректировке соответствующей нормы Закона.

Граждане, находящиеся в местах принудительного содержания

В исключительных случаях, оговоренных в законе, допускается ограничение и даже лишение человека свободы. Однако государство обязано обеспечивать надлежащие условия в местах принудительного содержания с тем, чтобы обеспечить каждому право на уважительное отношение к достоинству личности, гарантированное статьей 21 Конституции Российской Федерации.

Проверки, проведенные в 2013 году аппаратом Уполномоченного по правам человека показывают, что ситуация здесь неоднозначная. В целом можно констатировать, что в системе Федеральной службы исполнения наказаний проблемы с ненадлежащими условиями содержания к настоящему времени минимизированы. Так, по состоянию на 31 декабря 2013 года в Следственном изоляторе № 1 (г. Астрахань) перелимит составлял 19 человек, а в Следственном изоляторе № 2 (г. Нариманов) содержалось на эту же дату 640 человек при лимите наполняемости — 679 человек.

К сожалению, в изоляторах временного содержания (ИВС), подведомственных органам полиции, ситуация гораздо хуже. К примеру, три изолятора временного содержания (в Красноярском, Наримановском районах и в ЗАТО г. Знаменск) *ни по каким параметрам* не соответствуют предъявляемым требованиям. Это касается и оборудования камер, и материально-технического состояния, а также требований к бытовому, медицинскому, санитарно-эпидемиологическому обеспечению. В частности, в камерах вместо кроватей установлены деревянные нары, на которых люди вынуждены спать «впалку», отсутствуют санузлы и умывальники, на стенах цементная «шуба», нет

вентиляции. Одна из наиболее сложных проблем: отсутствие во многих ИВС помещений и оборудования для дезинфекционной обработки вещей и постельных принадлежностей. В большинстве ИВС отсутствуют специальные помещения здравпунктов либо штаты изоляторов не укомплектованы должностью фельдшера для проведения медицинских осмотров задержанных. Соответственно в них не фиксируются возможные телесные повреждения. В изоляторах временного содержания отделов внутренних дел по Харабалинскому и Володарскому районам количество мест при имеющемся размере камер не обеспечивает соблюдение установленной нормы площади на одного человека (4 м²). Вместе с тем, нужно признать, что руководство Управления МВД Российской Федерации по Астраханской области предпринимает определённые меры, включая выделение финансовых средств на проведение реконструкции и ремонта, чтобы исправить ситуацию.

Следует отметить, что в 2013 году доля обращений от граждан, содержащихся в СИЗО и исправительных колоний, составила 16 % от общего количества обращений (для сравнения, в 2012 году — 17,3 %). Вместе с тем, обращает на себя внимание следующий факт: в истекшем году поступило 21 обращение из исправительных колоний, расположенных на территории других регионов. В большинстве из них граждане просят Уполномоченного по правам человека оказать содействие в получении документов, связанных с проверками, проведенными органами прокуратуры, относительно условий содержания под стражей в следственных изоляторах УФСИН РФ по Астраханской области и в ИВС УМВД РФ по Астраханской области. Можно предположить в чём причина такого повышенного интереса к данному вопросу. Дело в том, что в 2013 году было опубликовано на русском языке решение Европейского Суда по правам человека (принято 12.01.2012 года) по делу «Ананьев и другие против Российской Федерации». Причём «другие» — это астраханец Геннадий Баширов. Оба заявителя полагали, что нарушено их право, предусмотренное статьей 3 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая гласит: «Никто не должен подвергаться пыткам и бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию». Заявители утверждали, что именно в таких условиях они содержались в период нахождения под стражей, причем Баширов находился в СИЗО № 1 г. Астрахани. В обоснование своих утверждений он привел извлечения из ежегодных докладов Уполномоченного по правам человека в Астраханской области за 2005 — 2008 гг., а также ответы из органов прокуратуры, где констатировались факты нарушений. В результате Европейский Суд по правам человека признал, что право Баширова было нарушено и присудил заявителю — 13000 евро (тринадцать тысяч евро) в качестве компенсации морального вреда и 850 евро (восемьсот пятьдесят евро) в качестве компенсации судебных расходов и издержек.

Что касается граждан, осужденных к лишению свободы и отбывающих наказание в исправительных колониях, то основные проблемы, поставленные заявителями не претерпели значительных изменений по сравнению с предыдущим годом. Несколько утратила остроту, но продолжает существовать

проблема отсутствия у осужденных паспорта гражданина Российской Федерации. Так, если в 2012 году доля граждан, отбывающих наказание в колониях Астраханской области, не имеющих паспорт или имеющих паспорт старого образца составляла 12 % от общего числа спецконтингента, то в 2013 году — соответствующий показатель составил 6 %.

Как показывают обращения, поступающие из исправительных колоний, значительное число осужденных после освобождения столкнутся с проблемой отсутствия у них места жительства. Действующие Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию, утвержденные постановлением Правительства РФ от 17.07.1995 № 713, предусматривают, что гражданин, осужденный к отбыванию наказания в виде лишения свободы снимается с регистрационного учёта по месту жительства. В п. 8 ч. 2 статьи 60 Жилищного кодекса РСФСР содержалась норма о том, что за гражданином, отправленным в исправительную колонию, жилое помещение закрепляется на срок его отсутствия. Ныне действующий Жилищный кодекс Российской Федерации аналогичного положения уже не содержит. Между тем, являясь вроде-бы формальной фиксацией места, где человек постоянно или преимущественно проживает, регистрация («прописка»), вопреки всему, по-прежнему, самым существенным образом влияет на реализацию гражданами своих прав и свобод. На практике это приводит, в частности, к тому, что к моменту освобождения из колонии, гражданин оказывается без жилья: родственники успевают завести новую домовую книгу и квартира выглядит «не обремененной», т. е. формально не существует никаких препятствий для её продажи и совершения иных сделок. В этой связи, очевидно, необходимо создание механизмов, которые гарантировали бы сохранение жилья за лицами, осужденными к лишению свободы.

Проведенные в 2013 году проверки в исправительных учреждениях выявили ещё одну существенную проблему — в личных делах многих из них отсутствуют трудовые книжки. Можно отчасти понять людей: они сознательно уклоняются от представления этого документа, так как не хотят иметь запись о трудовой деятельности в местах лишения свободы. В принципе, при освобождении граждане вправе получить справку о трудовом стаже и среднем заработке, однако люди, чаще всего, не знают о такой возможности. Между тем, согласно указанию Министерства социальной защиты Российской Федерации от 02.11.1992 г. № 1-94-У «О порядке учета времени работы осужденных в период отбывания ими наказания в виде лишения свободы, засчитываемого в общий трудовой стаж» время работы осужденных в местах лишения свободы свидетельскими показаниями не подтверждается. Такое ограничение явно носит дискриминационный характер. Вызывает вопрос и обоснованность положения закона о том, что время работы осужденных в исправительных учреждениях засчитывается в трудовой стаж только с 1 сентября 1992 года (с даты внесения соответствующего изменения в статью 38 действующий на тот момент Исправительно-трудового кодекса РСФСР).

Следует также отметить, что несмотря на предпринимаемые меры, в условиях изоляции от общества не удастся обеспечить в полной мере реализацию права граждан на информацию о деятельности государственных органов, в том числе ее нормативно-правовых основах, юридических адресах и т.д. Работы, проводимой библиотеками исправительных учреждений и следственных изоляторов Астраханской области, недостаточно для удовлетворения возникающих потребностей, так как изношенность фонда, отсутствие систематического пополнения библиотечной базы юридической литературой не способствуют обеспечению права осужденных и заключённых на информацию.

Так многие лица данной категории обращались к Уполномоченному по правам человека за содействием в выяснении правовых основ деятельности Европейского Суда по правам человека, уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, судов общей юрисдикции, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Астраханской области. Весьма часты обращения с просьбой направить текст того или иного закона либо постановления Пленума Верховного Суда РФ или обзора судебной практики. Конечно, по мере возможностей, Уполномоченный старался откликнуться на такого рода просьбы, однако само по себе направление заявителям текстов нормативных актов или судебных решений не решает данную проблему в принципе.

Безусловно, важным показателем отношения государственных органов к обеспечению права на свободу является и гуманистический подход к вопросам реализации права осужденных к лишению свободы на условно-досрочное освобождение и освобождение по болезни. Тенденции, которые намечаются здесь внушают осторожный оптимизм. Так, согласно полученным статистическим данным, в 2011 году из 735 ходатайств об условно-досрочном освобождении было удовлетворено 196 — то есть около 27 %. В 2012 году доля удовлетворенных ходатайств составила — 40,8 %, а в 2013 году — 38,3 %. Доля удовлетворенных ходатайств об освобождении от отбывания наказания в связи с болезнью в 2011 году составила — 57,9%, затем в 2012 году последовало снижение — до 28 %, но в 2013 году — удовлетворена была половина всех поданных ходатайств.

Вместе с тем, следует особо остановиться на проблеме, которая в равной степени затрагивает и право на жизнь, и право на свободу. Она выявилась в 2013 году при рассмотрении жалобы гр-на Л. и суть её заключается в следующем. Заявитель обратился в суд с ходатайством об освобождении его от отбывания наказания в связи с наличием у него тяжелой болезни, препятствующей ему находиться в местах заключения и включенной в перечень заболеваний, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 06.02.2004 года № 54. Наримановский районный суд отказал ему в удовлетворении ходатайства, мотивировав это тем, что заключение врачей оформлено ненадлежащим образом («не по установленной форме»). Конкретно это выразилось в том, что наименование заболевания, указанное в акте медицинского заключения, не совпадает с наименованием, которое изложено в

вышеуказанном Постановлении Правительства Российской Федерации. Как указывается в письме начальника ФКУЗ МСЧ-30 ФСИН России от 04.02.2014 года № 72/2-97, «содержание форм в целом совпадает и не искажает данные о больном и заболевании».

Однако, как бы там ни было, налицо явная коллизия — формулировки наименований болезней, которые закреплены в постановлении Правительства Российской Федерации, не соответствуют общепринятой международной классификации (МКБ-10), которой неукоснительно обязаны придерживаться медицинские работники. В результате имеются предпосылки для возникновения ситуаций, подобных изложенной выше, что означает нарушение права гражданина на свободу, которое с учётом тяжелого состояния его здоровья чревато угрозой его праву на жизнь. Уполномоченный по правам человека полагает, что данная проблема заслуживает тщательного изучения и вмешательства со стороны органов государственной власти на федеральном уровне.

РАЗДЕЛ V

ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ДЕТЕЙ

ДОКЛАД УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ

На конец 2013 года в Астраханской области проживает свыше 200 тыс. детей, то есть лиц *в возрасте до 18 лет*, что составляет около 20% от численности населения всего региона.

Из них 5,5 тысяч — это дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей (при этом 81 % из них находящиеся на воспитании в замещающих семьях).

В 2013 году работа Уполномоченного по правам ребенка осуществлялась по следующим основным направлениям.

Рассмотрение обращений. Уполномоченным по правам ребенка принято 230 граждан. Рассмотрено 359 письменных обращений граждан (в 2012 году – 209). в ходе личного приема и по телефону сотрудники отдела по вопросам защиты семьи, материнства и детства давали необходимые консультации, а, в случае если ситуация требовала более детального изучения, всем предлагалось оформить письменное заявление.

Участие в процессе судебной защиты прав и законных интересов ребенка. В целях защиты и восстановления нарушенных прав и законных интересов несовершеннолетних сотрудники отдела по вопросам защиты семьи, материнства и детства в установленных законом формах участвовали в 18 судебных процессах. В ряде случаев гражданам оказывалась юридическая помощь в составлении процессуальных документов. Кроме того, Уполномоченный по правам ребенка направлял должностным лицам, обладающим правом внесения представлений на судебные решения, мотивированные ходатайства с изложением своей позиции.

Посещение детских учреждений. Уполномоченный по правам ребенка в рамках подготовки летнего оздоровительного сезона участвовал в инспекционных проверках загородных лагерей и здравниц. Кроме того, проведены выездные проверки 15 детских учреждений различного профиля и ведомственной принадлежности.

Информирование и правовое просвещение граждан. В течение всего года Уполномоченный по правам ребенка принимал активное участие в мероприятиях, посвященных правовому просвещению граждан. На сайте Уполномоченного по правам ребенка в соответствующих разделах периодически размещаются сведения о его текущей деятельности, а также новости законодательства и судебной практики, комментарии и советы специалистов, сведения об организациях, в т.ч. некоммерческих, в которые можно обратиться в случае возникновения сложной жизненной ситуации.

1. ПРАВА РЕБЕНКА В СЕМЬЕ. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА РОДИТЕЛЕЙ ПО ОТНОШЕНИЮ К ДЕТЯМ

Определение места жительства ребенка, порядок общения детей с родителями

В течение 2013 года в адрес Уполномоченного по правам ребенка поступило 36 обращений по вопросам определения места жительства ребенка и установления порядка общения детей с родителями, проживающими отдельно. Как правило, во всех случаях речь идет о бывших супругах, причем зачастую отношения между ними носят крайне неприязненный характер.

В такого рода ситуациях Уполномоченному по правам ребенка всякий раз приходится выступать своего рода медиатором, занимающимся поиском оптимального решения проблемы.

Типичный пример – рассмотрение обращения гр-ки Н., которая испытывала особую неприязнь к бывшему супругу. Однако сложность ситуации заключалась в том, что мужчина любил своего ребёнка, исправно платил алименты, занимался воспитанием и развитием сына. Заявительнице пришлось терпеливо разъяснять, что в соответствии с нормами семейного законодательства ребенок имеет право на общение с отцом. В конце-концов гр-ка Н. с пониманием восприняла аргументацию Уполномоченного по правам ребенка: между ней и бывшим супругом было заключено мировое соглашение, определяющее порядок общения отца с ребёнком.

Но не всегда, к сожалению, такого рода конфликты разрешаются на основе разумного компромисса. Так, гр-ка Б. во время личного приема сообщила, что после семейной ссоры супруг ушёл из дома, забрав с собой несовершеннолетнего сына. В ходе оперативного выезда инспектора отдела по делам несовершеннолетних отдела полиции №1 УМВД РФ по г. Астрахани обнаружилось, что несовершеннолетний ребёнок находился в запертом жилом помещении без присмотра. Ребенок был передан матери, но заявителнице было настоятельно рекомендовано так или иначе определить вопрос о месте жительства ребенка. Другой пример. Гр-н Ч. в своей жалобе поведал, что на протяжении 5 лет бывшая супруга препятствует его общению с ребенком. При этом он настаивал, чтобы ребенок жил непременно с ним. В связи со столь категоричной позицией вопрос решался в судебном порядке.

Конечно же, для десятилетнего ребенка «поход» в суд, где перед ним встает непростая дилемма между папой и мамой – тяжелейший психологический стресс. В этой связи заслуживает внимания звучащие в последнее время в экспертном сообществе предложения о проведении обязательной психолого-педагогической экспертизы при рассмотрении в суде дел по определению места жительства ребенка и порядка общения с отдельно проживающим родителем.

Ненадлежащее выполнение алиментных обязательств

Проблема невыплаты алиментов на содержание несовершеннолетних детей стоит в регионе достаточно остро. К Уполномоченному по правам ребенка в 2013 год поступило 37 обращений по данной проблеме.

Следует отметить, что наиболее злостные, так сказать «осознанные» алиментщики, зачастую являются людьми вполне обеспеченными. Не платят они из т.н. «принципиальных» соображений, а типичная отговорка - «бывшая жена (муж) тратит *мои деньги* на себя, а не на ребенка». Ради того, чтобы уклониться от обязанности они становятся сущими «голодранцами»: имущество переписывают на родственников, запасаются справкой о минимальной зарплате и т.д.

Как известно, законодательство предусматривает различные методы взыскания с должников денежных средств. Расширен диапазон санкций по статье 157 Уголовного кодекса Российской Федерации. С начала 2012 года судебным приставам-исполнителям предоставлены новые полномочия по розыску должников и их имущества. Однако, по признанию практиков, все эти меры оказались не столь уж действенными. Их трудно применять в ситуациях намеренного сокрытия официального дохода или когда у гражданина реально нет постоянного места работы.

Высказываются различные варианты решения проблемы «алиментщиков» (лишение имущества во внесудебном порядке, принудительное привлечение их к трудовой деятельности, лишение водительских прав), однако отношение к этим предложениям неоднозначное. Дело в том, что существуют и противоположные примеры, когда человек рад исправно платить алименты, однако сам испытывает материальные трудности, не имеет стабильного заработка, длительное время не может трудоустроиться.

В некоторых случаях вина по несвоевременному взысканию алиментов лежит и на судебных приставах-исполнителях.

Так, к Уполномоченному по правам ребенка обратилась гр-ка Т. с жалобой на бездействие судебного пристава Ленинского районного отдела УФССП по Астраханской области. Доводы жалобы полностью подтвердились — должник на протяжении трех с половиною лет не платил алименты, имея постоянную работу и стабильный доход, место его жительства было известно. Выяснилось, что вышеупомянутый пристав-исполнитель состоял с должником в приятельских отношениях и намеренно всячески уклонялся от принятия мер по взысканию алиментов. Имелись к приставам претензии и иного рода. Так, в ряде жалоб заявители указывали, что судебные приставы-исполнители арестовывают банковские счета, на которые поступают детские пособия.

По всем случаям после обращения к руководителю Управления Федеральной службы судебных приставов РФ по Астраханской области постановление о наложении ареста на банковский счёт было отменено.

Ненадлежащий уход за детьми

Проблема обеспечения прав ребенка внутри семьи – вопрос исключительно сложный. О распространённости внутрисемейного неблагополучия, как неблагоприятного фактора для обеспечения прав ребенка, можно судить по косвенным, но чутким индикаторам. По состоянию на конец 2013 года на учете в комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав состоит 922 несовершеннолетних, из них более половины – 561 человек – учащиеся образовательных учреждений. И ещё один факт – за 2013 год в ходе состоявшихся рейдов составлено 472 протокола в связи с нахождением детей без присмотра родителей в часы, когда их пребывание на улице без взрослых недопустимо.

Безусловно, чаще всего дети страдают от безответственного отношения родителей. Так, к Уполномоченному по правам ребенка обратилась гр-ка Д., которая указала, что её несовершеннолетний внук на протяжении 2,5 лет подвергается психологическому воздействию со стороны матери и её мужа, который не являлся биологическим отцом ребенка. В результате проверки жалоба была признана обоснованной, с указанными лицами была проведена профилактическая беседа, ситуация взята на контроль органом опеки. Однако не менее часто истоками семейного неблагополучия являются проблемы объективного характера – трудное материальное положение родителей, вызванное отсутствием работы, проблемами с жильем.

В этой связи Уполномоченным по правам ребенка в сотрудничестве с другими структурами уделялось большое внимание вопросам выявления детей и подростков, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Подчас в целях обеспечения безопасности, жизни и здоровья детей указанной категории приходилось оказывать содействие в размещении их в учреждения социальной защиты (приюты, реабилитационные центры).

2. СОЦИАЛЬНЫЕ ПРАВА НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Защита детей, нуждающихся в особой поддержке государства

В рамках реализации и защиты прав и законных интересов несовершеннолетних деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления в Астраханской области сосредоточена на осуществление мер по социальной поддержке детей, нуждающихся в особой поддержке. В этих целях в регионе принята и действует отраслевая долгосрочная программа «Дети Астраханской области на 2013-2017 годы». Основной ориентир – профилактика и комплексная реабилитация на ранней стадии семейного неблагополучия с целью сохранения ребенка в его родной семье. В целях предотвращения сиротства действуют участковые социальные службы по раннему выявлению и сопровождению семей, оказавшихся в социально опасном положении; разработан алгоритм межведомственного взаимодействия по раннему выявлению проблем в семье граждан;

совершенствуется система специализированных учреждений социального обслуживания. В 2013 году было создан Многопрофильный социальный центр «Семья». Также начал свою работу Центр содействия семейному устройству детей-сирот «Веста», в задачи которого входит методическая помощь замещающим семьям и специалистам из районов области. Центр использует такие формы работы как «модель социальной квартиры», социальная гостиница, кабинеты социализации. Открыты три центра помощи детям-сиротам, пересмотрены программы деятельности социально-реабилитационных центров, каждый из которых теперь имеет собственную направленность (этнокультурное, духовно-нравственное воспитание). Государственное бюджетное учреждение Астраханской области «Центр развития социальной сферы» реализует инновационные практики социальной работы. На базе Кризисного центра помощи женщинам была создана служба профилактики отказов от новорожденных, в которую поступает информация со всех родильных домов и женских консультаций. В случае невозможности вернуться в семью матери с ребенком предоставляется временный приют в центре, а женщине, желающей отказаться от ребенка по причине материальных трудностей, предлагается ежемесячная поддержка в размере 3 тыс. рублей. Кроме того, роженица обеспечивается всем необходимым для ребенка первых месяцев жизни. Первыми результатами проводимой работы стало предотвращение в текущем году 41 случая отказа от новорожденных.

Благодаря принимаемым мерам за последние три года ситуация в сфере положения детей-сирот улучшилась, о чем говорят следующие цифры:

- на 20% уменьшилось число выявленных и учтенных детей-сирот (2010 г. – 882 чел.; 2011 г. – 734чел.; 2012 г. – 665 чел.; за 11 месяцев 2013 г.- 498 чел.);

- на 13 % уменьшилось количество решений о лишении родительских прав (2010 г. – 524 чел.; 2011 г. – 460 чел.; 2012 г.– 458 чел.; за 11 месяцев 2013 г. – 247 чел.);

- на 20 % уменьшилось количество вновь выявленных неблагополучных семей, поставленных на учёт органами социальной защиты населения (2010 г. – 1467 семей; 2011 г. – 1396 семей; 2012 г. – 1170 семей; за 11 месяцев 2013 г. – 1000).

Право на охрану здоровья

Здоровье ребенка начинается со здоровья его родителей, и, прежде всего, конечно, его матери. В этой связи необходимо затронуть вопрос, который, бесспорно, должен стать предметом общественного интереса и тактичной, взвешенной разъяснительной работы. Одна из тенденций, проявившихся в последние годы в Астраханской области, — увеличение возраста женщин, ставших матерями. Всё чаще дети рождаются у женщин позднего репродуктивного возраста (35–39 лет): на их долю приходится 70% всех новорожденных. Плюс к этому — нездоровый образ жизни, распространенность вредных привычек, неблагоприятные условия труда и жизни. В этой связи увеличивается число беременностей и родов, протекающих

с осложнениями, что приводит к рождению детей, обладающих меньшим потенциалом здоровья, чем у их родителей.

Проверки, проведенные различными контрольно-надзорными органами, по соблюдению прав детей в учреждениях здравоохранения, выявили следующие основные нарушения.

Таблица 7.

Вид нарушения	Доля (в %)
Нарушение порядка оказания медицинской помощи	42,4
Нарушение стандартов оказания медицинской помощи	19,2
Нарушение порядка ведения медицинской документации	18,0
Нарушение наличия эффективного внутреннего контроля качества и безопасности медицинской деятельности	10,2
Нарушение установленных правил оборота медицинских изделий	6,4
Нарушение порядка назначения лекарственных средств	3,8
ИТОГО	100

При проверках детских учреждений здравоохранения были выявлены многочисленные факты нарушений при ведении медицинских документов. В частности, были установлены случаи, когда в медицинской карте: отсутствовали уточненный диагноз, данные анамнеза, обоснования снятия диагноза. Естественно, это может привести к неправильному лечению и такие факты имели место.

Так, к Уполномоченному по правам ребенка обратилась гр-ка Ш. с жалобой на неудовлетворительное лечение ее сына-инвалида. Заявительница утверждала, что из-за халатности врачей её сыну изначально был неправильно поставлен диагноз, и, соответственно, назначено неправильное лечение. По настоянию Уполномоченного по правам ребенка была создана комиссия, которая подтвердила, что поставленный диагноз не в полной мере соответствовал клинической картине. В результате предложено лечение соответствующее диагнозу.

В период летней оздоровительной компании 2013 года организованным отдыхом и оздоровлением было охвачено свыше 36 тыс. детей (около 30 % детей школьного возраста). При этом большинство (76,6 %) детей отдыхали в лагерях и здравницах на территории региона. К сожалению, в 2013 году были выявлены нарушения требований санитарно-эпидемиологического законодательства в части содержания пищеблоков и спальных помещений, соблюдения правил личной гигиены. Имели место факты ненадлежащего контроля за качеством пищевых продуктов и кулинарных изделий, нарушения условий их хранения.

Образование

В 2013 году к Уполномоченному по правам ребенка поступило 42 обращения по вопросу нарушения прав несовершеннолетних в сфере образования. Чаще всего они касались нарушений норм и стандартов, предъявляемых к образовательным учреждениям, а также представляют собой жалобы на отказ в приеме детей в школы и детские сады.

Существуют различные причины, провоцирующие в школьном социуме конфликты: предъявление к детям завышенных требований, систематическая необоснованная критика, высказанная в некорректной форме, открытая демонстрация негативного отношения, несправедливость и необъективность учителя, равнодушие и невнимание педагогов к внутреннему миру и эмоциональному состоянию ребенка, неумение педагога найти конструктивный выход из сложных взаимоотношений, возникающих между одноклассниками.

Так к Уполномоченному обратилась гр-ка Н. с жалобой на классного руководителя ученика одной из школ г. Астрахани. Заявительница указывала, что педагог без видимых причин третирует её сына, публично унижает его в классе перед другими учениками, необоснованно занижает ему оценки. Тщательная проверка, проведенная Уполномоченным по правам ребенка совместно со специалистами министерства образования и науки Астраханской области подтвердила обоснованность жалобы, в результате чего учитель, систематически нарушавший права ребенка, был уволен.

Жалобы, подобные вышеуказанной, безусловно, всякий раз нуждаются в особом внимании и выявлении всех обстоятельств. Это крайне важно подчеркнуть, поскольку не всегда утверждения учеников и их родителей находят объективное подтверждение или, по крайней мере, не всегда ситуация столь однозначная. Подтверждение тому – результаты проверки по жалобе гр-ки К., которая ссылаясь на сына – ученика 6 класса – утверждала, что учитель математики публично называет его «тупым», игнорирует его и занижает оценки. В итоге выяснилось, что большую часть претензий мальчик просто-напросто выдумал, хотя и учителю не удалось наладить должного контакта с учеником и привить ему интерес к своему предмету. В результате было принято взвешенное решение, которое устроило всех – учащийся был переведен в другую школу.

Что касается ситуации с дошкольным образованием, то на конец 2013 года в регионе функционирует 100 образовательных учреждений, в которых воспитывается около 22 тыс. детей. Между тем, число детей в возрасте от 3-х до 7-ми лет, нуждающихся в устройстве в детские сады, составляет свыше 4 тыс. человек. Основная причина трудностей при обустройстве ребенка в детский сад: ограниченность мест при значительном количестве льготных категорий. В этой ситуации выход из создавшегося положения – реализация властями обещания до конца 2015 года построить новые дошкольные образовательные учреждения (из расчета – не менее 1 тыс. мест), а также поощрение негосударственных дошкольных учреждений и развитие альтернативных форм дневного пребывания детей. Кроме того, с января 2013 года в г. Астрахани внедрена автоматизированная информационная система «Электронный детский

сад», представляющая собой электронную базу заявлений о постановке на учет детей в дошкольные образовательные учреждения. В ходе презентации системы много говорилось, что её целью является не только обеспечить прозрачность при комплектации детских садов, но также сократить очередь на 30 – 35 %. В этой связи полагаем, что в 2014 году необходимо внимательно изучить опыт функционирования данной системы, оценить её реальную востребованность и эффективность.

Жилье

Чаще всего с просьбой об улучшении жилищных условий к Уполномоченному по правам ребенка обращались дети сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, многодетные семьи; семьи, имеющие в своем составе детей-инвалидов. Имели место также обращения семей, лишившихся жилых помещений в результате неправомерных действий третьих лиц.

В настоящий момент в Астраханской области на учете в качестве нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями состоит 2154 лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Право на обеспечение жилым помещением возникло у 1025 граждан указанной категории, из которых в интересах 596 вынесены судебные решения.

С целью их исполнения на территории области строятся многоквартирные жилые дома, а также приобретаются благоустроенные квартиры для лиц указанной категории. По информации министерства строительства и дорожного хозяйства Астраханской области о ходе реализации мероприятий по строительству жилых помещений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей предусмотрено поэтапное приобретение 432 квартир в г. Астрахани (мкр. Бабаевского.) Первый 216-квартирный 10-ти этажный жилой дом был сдан в эксплуатацию в конце июля 2013 года. К концу 2013 года планировалось приобрести — 108 квартир, а в январе 2014 года — 162 квартиры. Также в 2014 году планируется также строительство жилых домов для данных категорий граждан во всех муниципальных образованиях региона. При обращении граждан по данному вопросу проводятся разъяснительная работа.

К Уполномоченному по правам ребенка обратилась гр-ка И., по вопросу оказания содействия в постановке на жилищный учет. Заявительница одна воспитывает несовершеннолетнего ребенка-инвалида. В феврале 2013 года гр. И. были поданы документы в жилищное управление администрации г. Астрахани для постановки её несовершеннолетней дочери 2009 г.р. на учет в качестве нуждающейся в жилом помещении, но получила отказ. После обращения Уполномоченного по правам ребенка в адрес жилищного управления администрации г. Астрахани право было восстановлено, и вопрос признания семьи И. малоимущей и включения несовершеннолетнего ребенка в список лиц, страдающих тяжелым хроническим заболеванием, признанных нуждающихся в жилых помещениях, рассмотрен и решен положительно.

3. ФИЗИЧЕСКАЯ И НРАВСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ ДЕТЕЙ И ПОДРОСТКОВ

Несовершеннолетние и преступность

Дети являются самой незащищенной частью общества, подвергаются насилию в семье, становятся жертвами сексуальных преступлений. Основные усилия правоохранительных структур Астраханской области сосредоточены на охране жизни и здоровья несовершеннолетних, профилактике безнадзорности. В 2013 году была продолжена совместная с правоохранительными органами работа по мониторингу и обмену информацией в целях своевременного реагирования на факты преступных посягательств в отношении детей.

В целом, в минувшем году в Астраханской области количество зарегистрированных преступлений в отношении несовершеннолетних снизилось на 5,6% (в 2012 г. — 520, в 2013 г. — 491). Уменьшилось на 8 % и количество жертв преступных посягательств. Вместе с тем, в ряде районов (Красноярском, Енотаевском, Икрянинском, Черноярском) и ЗАТО г. Знаменск удельный вес данной категории преступлений вырос. Особенно тревожная ситуация сложилась в Красноярском районе (здесь количество преступлений против детей и подростков в 2013 году по сравнению с 2012 годом возросло с 21 до 74), а также в Знаменске (соответственно — с 7 до 15).

В основном преступления совершаются в отношении подростков в возрасте от 10 до 18 лет. Однако восемь детей стали жертвами в возрасте до 1 года, четыре – в возрасте от 1 до 5 лет, четырнадцать – в возрасте от 5 до 10 лет. Подавляющее большинство преступлений — насильственного характера. Девять детей и подростков погибли в результате умышленного убийства. Пятерым причинен тяжкий вред здоровью. Дети часто являются жертвами грабежа, разбоя, вымогательства. Справедливый гнев и вместе с тем тревогу у общественности вызывает нарастающий вал преступлений против половой свободы и половой неприкосновенности несовершеннолетних. Так, установлено 89 фактов изнасилований и насильственных действий сексуального характера, 16 фактов развратных действий. Анализ, проведенный правоохранительными структурами, показывает. Лица, совершающие преступления против несовершеннолетних — склонны к алкоголизму, часто нарушают общественный порядок, являются тиранами в семье. Подчас речь идет о лицах с явно выраженной психической патологией. Так, гр-н Б., изнасиловавший свою 8-летнюю дочь, был направлен судом на принудительное лечение. Аналогичное решение по схожему случаю судом принято в отношении жителя Володарского района. Ряд лиц, покусившихся на жизнь и безопасность детей, понесли в 2013 году заслуженное наказание. Так, был осужден к 10 годам лишения свободы нелегально пребывавший на территории Российской Федерации гражданин Республики Узбекистан Ж., обвиняемый в убийстве несовершеннолетнего воспитанника ГБОУ Астраханской области «Детский дом – школа имени С.И. Здоровцева». Предстал перед судом и приговорен к 9 годам

лишения свободы гр-н К., удерживавший в здании Волго-Каспийского морского промышленного колледжа в качестве заложников двух несовершеннолетних студенток, преподавателя и охранника.

Как отмечают представители правоохранительных структур, *своевременность* установления фактов преступных посягательств осложняется тем, что дети сообщают родственникам либо другим взрослым о произошедшем спустя значительное время. Особенно это касается преступлений против половой неприкосновенности. Причины здесь разные — дети испытывают страх, психологический стресс, а подчас даже не осознают преступный характер совершенных над ними действий. Так, к примеру, лишь спустя 5 лет установлен факт совершения изнасилования родным дядей 7-летней племянницы.

Как показывает следственная практика, в зону риска входят, прежде всего, дети из неблагополучных семей. Преступники также пользуются доверчивостью детей, свойственной их возрасту. Так, некто Г. обратился к несовершеннолетней А. с просьбой поискать пропавшего домашнего котенка в заброшенном строении, а затем совершил в отношении девочки насильственные действия сексуального характера.

В 2013 году зафиксированы факты гибели и тяжелого травматизма детей в результате падения с высоты и возгорания жилых помещений. Так, два случая с летальным исходом произошли в июне в г. Нариманове: трехлетний ребенок выпал из окна третьего этажа, двухлетний мальчик — с балкона квартиры, находящейся на пятом этаже. В Икрянинском районе 1,5 годовалый малыш выпал из окна второго этажа. В Кировском районе г. Астрахани двухлетний ребенок выпал из окна четвертого этажа. Причиной, обуславливающей данные происшествия, является, чаще всего, отсутствие должного контроля за детьми со стороны родителей.

Часто несовершеннолетние становятся жертвами вследствие недоработок, а то и явной халатности представителей различных органов и учреждений. Типичный пример — случай, произошедший в Разночиновском детском доме-интернате, когда ранее судимый С. через окно похитил и изнасиловал 6-летнюю воспитанницу. Впоследствии выяснилось, что администрация скрыла данный факт от правоохранителей. К сожалению, благодаря амнистии, объявленной в декабре 2013 года в связи с 20-летием Конституции РФ, директор этого учреждения смог избежать уголовного преследования. Другой пример. Халатность старшей медицинской сестры педиатрического отделения Областной детской клинической больницы им. Н.Н. Силищевой привела к тому, что 4-летняя девочка забралась на подоконник палаты и, облокотившись на противомоскитную сетку, выпала из окна третьего этажа. Спустя некоторое время ребенок скончался в реанимационном отделении этой же больницы.

Всё вышесказанное требует усиления профилактической и воспитательной работы, а также создания эффективного механизма *межведомственного взаимодействия*. Несогласованность действий часто приводит к неоправданной задержке оказания помощи несовершеннолетнему

потерпевшему. Имеет место и проблема недостаточной компетенции специалистов различных служб психолого-педагогического сопровождения. Особого внимания требует консолидация усилий государственных органов и общественных организаций в решении проблемы эффективного розыска несовершеннолетних, самовольно покинувших семью, детские дома.

Как представляется, назрел вопрос создания в регионе специальной Службы по оказанию помощи несовершеннолетним, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, социально-опасном положении, в том числе пострадавшим от жестокого обращения.

Служба должна включать высококвалифицированных социальных педагогов, психологов, осуществляющих оперативное консультирование, психологическое сопровождение и реабилитацию. Данная организация призвана решать вопросы предоставления временного приюта детям, направление их, при необходимости, в медицинские учреждения. Кроме того, одной из основных ее функций также могла стать координирующая деятельность в осуществлении розыска пропавших несовершеннолетних. Опыт такого рода служб уже имеется в других субъектах Российской Федерации и целесообразно, чтобы он был апробирован в нашем регионе.

Дети и наркотики

В наше время для борьбы с наркоманией среди несовершеннолетних прилагается немало усилий. Во всех районах Астраханской области действуют антинаркотические комиссии при главах администраций муниципальных образований, реализуются муниципальные антинаркотические программы. Принят ряд нормативных правовых актов, направленных на борьбу с этим злом. Регион участвовал в крупных общероссийских профилактических антинаркотических акциях («Дети Юга», «Призывник», «Сообща, где торгуют смертью», «За здоровье и безопасность наших детей»). Реализован ряд межведомственных планов. Интересный опыт борьбы с наркоманией — интернет-проект «Дневник.ру». В его рамках образовательные учреждения получают периодически обновляемую антинаркотическую информацию с сайта регионального управления ФСКН России по Астраханской области. В настоящее время в интернет-проекте участвуют 321 школа. В средних общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального и среднего профессионального образования прошло 922 интернет-урока, направленные на просвещение детей о вреде приема наркотиков и охватившие за все время проведения свыше 60 тыс. учащихся. В 2013 году в образовательных учреждениях был проведен Всероссийский интернет-урок антинаркотической направленности «Имею право знать».

Начиная с 2011 года, ежегодно в Астраханской области проводится мониторинг наркоситуации по методике, утвержденной Государственным антинаркотическим комитетом. В 2013 году в рамках мониторинга проведено социологическое исследование среди студентов 4-х астраханских ВУЗов. Анонимно было опрошено более 2000 респондентов. Выяснилось, что 82%

респондентов относятся к наркомании резко отрицательно и не общаются с потребителями наркотиков. Однако, тревогу вызывает иное. Более 200 человек, т. е. порядка 10 % опрошенных указали, что имеют опыт потребления наркотических средств. Среди своих мотивов большая часть респондентов указали на любопытство (40 %). Так же отмечены такие позиции как: «получение удовольствия», «от нечего делать», «за компанию» (эти категории выделили по 20 % опрошенных). Таким образом, говорить о стабилизации наркоситуации пока, к сожалению, не приходится и необходимая большая планомерная работа по профилактике наркомании в детской и подростковой среде.

Защита детей от информации, причиняющей вред их здоровью

Конвенция ООН о правах ребенка закрепляет за несовершеннолетними право на свободный доступ к любым сведениям, особенно к тем, которые содействуют его благополучию. Однако этот процесс не должен оставаться без контроля, поскольку информационная вседозволенность может нанести непоправимый ущерб здоровью и развитию ребенка. В целях защиты детей от воздействия информации, причиняющей вред здоровью и развитию детей, в образовательных учреждениях Астраханской области установлены контент-фильтры. Ответственность за их наличие и использование несет персонально руководитель. Нормативно-правовое поле для обеспечения информационной защиты и формирования информационной культуры несовершеннолетних сформировано как на федеральном, так и на региональном уровнях. Контроль за его реализацией осуществляет управление по надзору в сфере связи информационных технологий и массовых коммуникаций по Астраханской области. По результатам проверочных мероприятий и мониторинга печатных СМИ выявлены факты несоблюдения требования статьи 27 Закона РФ «О средствах массовой информации», вследствие чего в отношении их редакторов составлено 6 протоколов об административных правонарушениях. Также выявлено 11 фактов нарушения требований части 4 статьи 12 Федерального закона № 436-ФЗ, по результатам мероприятий составлены протоколы об административном правонарушении, предусмотренного частью 2 статьи 13.21 КоАП РФ.

Значительная часть детской аудитории выходят в сеть Интернет самостоятельно еще до окончания младших классов. При этом дети в силу возраста и недостатка жизненного опыта нередко остаются беззащитными перед материалами, содержащими нецензурную брань, порнографию, насилие и жестокость, призывы к противоправному поведению, показывающие жестокость к людям и животным, пропаганду употребления алкоголя и наркотиков, участие в азартных играх, побуждающих к действиям, угрожающим жизни и здоровью, к суициду. Помимо всего этого дети также могут стать жертвами т.н. кибер-преступлений. В этой связи в 2013 году в Астрахани по инициативе Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка П.А. Астахова и при поддержке Губернатора области состоялось два

мероприятия, связанных с защитой несовершеннолетних от негативного информационного воздействия: в марте в рамках Всероссийской информационной кампании против насилия и жестокости в СМИ состоялся межрегиональный семинар на тему «Информационная безопасность несовершеннолетних: диалог и ответственность государства и общества», в сентябре – семинар представителей соответствующих структур Южного федерального округа «Практика исполнения законодательства РФ в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию». В ходе указанных мероприятий их участники рассмотрели актуальные вопросы по практическому применению Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», в частности, обсудили проблемы, которые возникают при выявлении признаков нарушений, а также провели заинтересованный обмен опытом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Оценивая ситуацию с правами человека в целом, следует признать, что она – неоднозначная и требует внимания и дополнительных мер по обеспечению прав и свобод человека и гражданина, гарантированных Конституцией РФ и общепринятыми международными нормативными документами.

Анализ содержания жалоб, результаты выездных проверок учреждений и организаций, а также обобщение информации, поступавшей из различных источников – всё это позволяет сделать вывод, что в регионе остается ещё довольно много серьезных проблем, связанных с насущными правами и законными интересами людей, что, безусловно, требует **совместной деятельности органов власти всех уровней и гражданского общества.**

Как отметил Губернатор Астраханской области А.А. Жилкин: «Важным элементом развития гражданского общества является *диалог* власти и населения. Этому процессу мы уделяем первостепенное значение. В гражданском обществе предназначение власти – слышать людей и решать их насущные проблемы».

В конечном счете, речь идёт об основополагающем праве граждан на участие в управлении – как непосредственно, так и через волеизъявление при формировании органов власти. А это, в свою очередь, делает актуальным вопрос *повышения гражданской активности людей*, их сознательной вовлечённости в дела региона и местного сообщества.

Первичные навыки общественного участия должны реализовываться, прежде всего на местном уровне, то есть там, где решаются самые элементарные вопросы повседневной жизни людей. Такие вопросы как распределение жилья и выделение земельных участков должны решаться через четко зафиксированные, понятные людям, а главное – максимально прозрачные и контролируемые механизмы, полностью исключающие возможность административно-чиновничьего произвола. В этой связи Уполномоченный по правам человека предлагает продумать возможные **формы общественного контроля за соблюдением очередности на получение жилых помещений, земельных участков, выполнением программ переселения из ветхого фонда и капитального ремонта многоквартирных домов.**

Более активное участие общественности необходимо предусмотреть и при обсуждении вопросов социальной защиты различных категорий граждан. Как известно, в 2013 году был принят Закон и мерах социальной поддержки участников боевых действий в Южной Осетии (2008 года). Однако необходимо произвести «ревизию» льгот и для других участников боевых действиях в т.н. «горячих точках», поскольку, как показывают обращения граждан, зачастую они испытывают трудности с жильем, трудоустройством, нуждаются в лечении и психологической адаптации. Необходимо продумать какие дополнительные меры, каждый на своем уровне, могут предпринять для них органы власти.

Общественный контроль должен быть усилен за местами принудительного содержания. В этой связи хотелось бы отметить, что в 2014

году предстоит формирование нового состава Общественной наблюдательной комиссии Астраханской области. Общественные объединения, отвечающие определенным критериям, могут выдвинуть в неё своих представителей, в связи с чем Уполномоченный по правам человека выражает заинтересованность в том, чтобы ОНК и впредь принципиально стояла на позициях отстаивания прав людей, находящихся в условиях ограничения свободы. При этом, необходимо чтобы ОНК, а также другие общественные организации более пристально участвовали в контроле за деятельностью учреждений здравоохранения и стационарных учреждений социального обеспечения, предназначенных для граждан, страдающих психическими заболеваниями.

Уполномоченный по правам человека считает необходимым оказать максимальную помощь общественным организациям в вопросах создания в Астраханской области **доступной среды для лиц с ограниченными возможностями. Данная работа, начатая в 2013 году в связи с подготовкой соответствующего спецдоклада, будет продолжена в 2014 году.**

Общественное участие и контроль необходимы в сфере привлечения и адаптации внутренних и внешних мигрантов, с тем, чтобы в максимальной степени учитывать интересы коренного местного населения региона. Здесь необходимы новые формы работы на местном уровне в таких секторах, как образование, культура и информационное пространство.

Значительными возможностями для создания системы общественного контроля обладают научные и образовательные учреждения. Уполномоченный по правам человека намерен и впредь развивать партнерские отношения с экспертным сообществом. Развитие общественного участия немыслимо и без активной поддержки средств массовой информации, в связи с чем Уполномоченный по правам человека и впредь рассчитывает на помощь журналистского сообщества.

В заключении хотелось бы выразить уверенность, что к предложениям, которые были изложены в докладе с вниманием отнесутся все структуры и должностные лица, в чью компетенцию входит рассмотрение и решение поднятых в нем вопросов. Описываемые негативные ситуации с приведенными примерами, по мнению Уполномоченного по правам человека, свидетельствуют о необходимости продолжения серьезной работы по усилению гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина.

Хотелось бы также искренне поблагодарить всех, кто оказывал помощь и поддержку аппарату Уполномоченного по правам человека, за сотрудничество и вклад в обеспечение и защиту прав и свобод человека на территории Астраханской области.

Уполномоченный по правам
человека в Астраханской области

Уполномоченный по правам
ребенка в Астраханской области

А.В. Спицын

М.Б. Торбина