

УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ

---

**ДОКЛАД  
О ПОЛОЖЕНИИ  
С ПРАВАМИ ЧЕЛОВЕКА  
В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ  
В 2012 ГОДУ**

Астрахань  
2013

**Доклад о положении с правами человека в Астраханской области в 2012 году.** – Астрахань. ГП АО «Издательско-полиграфический комплекс “Волга”», 2013. – 80 с., цв. ил.

© Уполномоченный по правам человека в Астраханской области, 2013  
© ГП АО ИПК «Волга», 2013

## **ВВЕДЕНИЕ**

Доклад Уполномоченного по правам человека в Астраханской области подготовлен в соответствии с частью 1 статьи 27 Закона Астраханской области от 22.01.1999 года № 1/99-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области».

Его цель – представить руководителям органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественности, всем заинтересованным организациям информацию о положении с соблюдением прав и свобод на территории Астраханской области.

В докладе приводятся сведения о деятельности аппарата Уполномоченного по правам человека по рассмотрению обращений, проведению проверок в интересах лиц, ограниченных в самостоятельной защите своих прав. В нём отражены наиболее актуальные, по мнению Уполномоченного, проблемы и тенденции, которые оказали и продолжают оказывать влияние на общественно-политическую ситуацию в регионе в силу того, что носят системный характер. Это обстоятельство означает, что их наличие затрагивает права и законные интересы многих людей, а их решение, как правило, лежит в плоскости совершенствования законодательства и административных процедур.

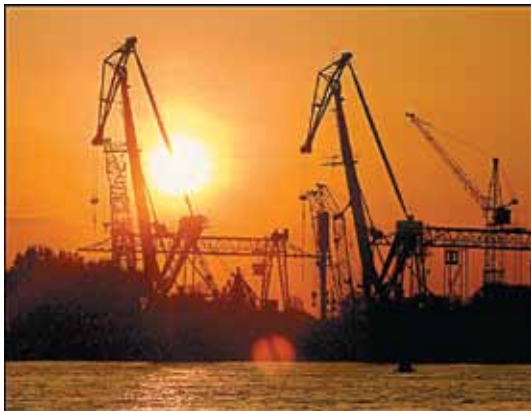
В основу доклада, как и в предыдущие годы, положены в первую очередь материалы жалоб и иных обращений, поступавших в аппарат Уполномоченного, а также результаты проверок различных государственных и муниципальных организаций и учреждений, проведенных Уполномоченным и сотрудниками его аппарата.

В докладе также использованы данные, предоставленные Уполномоченному в порядке информационного обмена прокуратурой Астраханской области, Следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Астраханской области, Управлением МВД России по Астраханской области, Управлением Службы судебных приставов России по Астраханской области, Управлением Федеральной службы исполнения наказаний России по Астраханской области и другими ведомствами федерального и регионального уровня. Значительную помощь в подготовке Доклада за 2012 год оказала администрация Губернатора Астраханской области.

## **РАЗДЕЛ I.**

### **2012 ГОД: ОСНОВНЫЕ СОБЫТИЯ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

#### **Стабильное развитие – залог обеспечения прав людей**



Статья 25 Всеобщей декларации прав человека провозглашает, что «каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и

его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости».

В этой связи, одним из главных условий реализации основных прав и свобод человека и гражданина является рост экономического потенциала как страны в целом, так и отдельных её регионов. Именно он в конечном счете определяет уровень благосостояния, качество жизни людей.

Благодаря целенаправленной деятельности Губернатора и Правительства Астраханской области, в 2012 году наметились положительные тенденции в социально-экономическом развитии Астраханской области.

- Рост объема промышленного производства в прошедшем году по официальным данным составил 26%. При этом уверенный рост продемон-



стрировали различные отрасли – нефтегазовый сектор, судостроение, строительство, обрабатывающее производство и пищевая промышленность. Рост объемов производства продукции сельского хозяйства составил 5%.



- Сбалансированное развитие экономической

системы положительно повлияло на сферу занятости и покупательную способность населения. Астраханская область стала регионом, имеющим один из самых низких показателей по уровню безработицы (1,2% от экономически активного населения). Кроме того, индекс потребительских цен в Астраханской области имеет значение ниже среднероссийского.

- Улучшилась демографическая ситуация. Повысилась рождаемость, снизилась смертность, и в результате естественный прирост населения за год составил более 2,5 тыс. человек (в 2011 году прирост составил 1,282 человек).

### **Дополнительные законодательные гарантии защиты прав граждан в регионе**



Значительный вклад в обеспечение прав и свобод человека и гражданина вносит депутатский корпус.

В 2012 году Думой Астраханской области был принят ряд законов, направленных на обеспечение конституционных прав и свобод. В частности:

- Закон, создающий дополнительные гарантии права граждан на обращение, согласно которому отдельные категории граждан могут обращаться к должностным лицам вне очереди, а инвалидам первой группы гарантирован личный прием по месту их жительства.

- Закон «О всенародном обсуждении в Астраханской области», создающий возможность свободного обмена мнениями по вопросам, волнующим астраханцев. На обсуждение общественности будут выноситься наиболее важные проекты нормативных правовых актов, принимаемых региональным парламентом.

- В Уставе Астраханской области закреплена норма о прямых выборах губернатора. Таким образом, расширены возможности для реализации права астраханцев на формирование органов государственной власти.

- Закон «Об отдельных вопросах правового регулирования оказания бесплатной юридической помощи в Астраханской области», который направлен на формирование системы бесплатной юридической помощи на территории региона.

- В целях реализации права граждан на проведение митингов, шествий, демонстраций и пикетирования принят Закон «Об отдельных вопросах правового регулирования проведения публичных мероприятий на территории Астраханской области».

- Принят комплекс законов, посвященных защите прав материнства и детства. В частности, установлена социальная выплата за рождение третьего ребенка. Многодетные семьи, имеющие детей в возрасте до 23 лет, получающих очное образование, вправе рассчитывать на социальную поддержку. За семьями, воспитывающими трех и более детей, закреплено право на бесплатное получение земельных участков. За детьми, получающими социальную или трудовую пенсию по потере кормильца, закреплено первоочередное право на места в дошкольных и оздоровительных учреждениях.

### **Встреча Президента России с Уполномоченными по правам человека**

В прошедшем году состоялось событие, имеющее принципиально важное значение для дальнейшего развития в нашей стране института



Уполномоченного по правам человека: 16 августа в Кремле Президент России В.В. Путин встретился с Уполномоченными по правам человека из более чем шестидесяти регионов страны.

Президент страны заявил, что рассматривает российских омбудсменов в качестве своих «прямых союзников», призвал к учреждению данного института во всех субъектах Российской Федерации.

При этом он подчеркнул, что сила данного института не в наличии у него властно-распорядительных полномочий, а именно в его неформализованности, в связи с чем он должен чаще опираться на общественное мнение. «Именно поэтому публичность в вашей работе является основным инструментом достижения цели, ради которой ваша деятельность осуществляется», – подчеркнул Владимир Путин.

В ходе встречи Уполномоченные высказали Президенту РФ свои мнения и предложения по ряду актуальных вопросов, затрагивающих интересы граждан России. В свою очередь В.В. Путин призвал омбудсменов, несмотря на необходимость быть в своей работе «гибкими» и «учитывать региональную специфику», работать объективно, основываясь на общероссийском законодательстве.

## **Институту Омбудсмeна в Астраханской области – 15 лет**

В 2012 году исполнилось 15 лет с момента учреждения в Астраханской области института Уполномоченного по правам человека. Наша область была в числе первых российских регионов, официально учредивших этот правозащитный институт.

За прошедшие годы создана и усовершенствована нормативно-правовая база функционирования института Омбудсмeна, организационные и материально-технические основы для его деятельности. Главный итог истекших 15 лет заключается в том, что за эти годы тысячам людей оказана реальная помощь. Институт Омбудсмeна доказал значимость и востребованность, стал важнейшим звеном во взаимоотношениях органов государственной власти, гражданского общества и граждан. Сегодня имеются все необходимые условия для его дальнейшего развития.

В связи с 15-летием института Уполномоченного по правам человека в Астрахани 22 – 23 мая 2012 года состоялась Международная научно-практическая конференция «Институт Омбудсмeна в Прикаспийском регионе и на Юге России: актуальные проблемы становления, деятельности и перспективы развития».

В мероприятии приняли участие Уполномоченные по правам человека и по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, руководители государственных органов, общественных организаций, научно-образовательных учреждений, конфессий, национально-культурных обществ, средств массовой информации.

## **Назначен Уполномоченный по защите прав предпринимателей**



В прошедшем году дальнейшее развитие получила тенденция специализации института Омбудсмана в России. На федеральном уровне и в регионах формируется новый институт – уполномоченного по защите прав предпринимателей.

Согласно статье 34 Конституции РФ, «каждый имеет право на свободное

использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности».

Между тем хорошо известно, что представители малого и среднего бизнеса зачастую сталкиваются со значительными трудностями. Причин этому много. Но главные из них: с одной стороны, несовершенство нормативных актов в данной сфере, а с другой – действия отдельных должностных лиц, создающих людям, желающим открыть либо уже начавшим собственное дело, необоснованные препоны.

Особенности сферы общественных отношений, находящейся в поле зрения бизнес-Омбудсмана, неизбежно будут диктовать особые методы их работы. Сегодня они, скорее, общественные представители, отстаивающие интересы предпринимательских кругов. Однако разрабатываемый закон о правовом статусе уполномоченных по защите прав предпринимателей предполагает наделить их весьма широкими полномочиями.



## Всплеск общественно-политической активности



События, произошедшие в регионе весной – начале лета 2012 года, поколебали устойчивое представление об Астраханской области как «тихой провинции», для которой якобы не характерна гражданская активность населения. Они были связаны с состоявшимися 4 марта 2012 года выборами мэра г. Астрахани.

Согласно официальным данным городской избирательной комиссии, за М.Н. Столярова проголосовало около 60% избирателей, а за О.В. Шеина – около 30%. Последний заявил о масштабных фальсификациях, отметив, что в случае отказа от пересмотра результатов выборов он начнет бессрочную голодовку. В голодовке участвовали в разное время от 20 до 40 человек, но в центре внимания, естественно, был сам экс-кандидат в мэры, продолжавший голодовку практически 40 дней.

Акции, прошедшие на этом фоне, в которых приняли участие известные оппозиционные деятели, депутаты Государственной Думы РФ, получили весьма широкий общественный резонанс. Не остался безучастным федеральный Уполномоченный по правам человека В.П. Лукин, который приехал в Астрахань, чтобы ознакомиться с ситуацией на месте. Без преувеличения можно сказать, что в течение нескольких недель внимание всей страны было приковано к событиям в Астрахани.

Кульминацией стал митинг 14 апреля, переросший в шествие, в котором, по мнению наблюдателей, приняло участие от 2 до 5 тысяч человек. Параллельно в эти же дни ряд общественных организаций провел массовые мероприятия в поддержку избранного мэра М.Н. Столярова.



По мнению Уполномоченного, региональная власть, правоохранительные органы продемонстрировали готовность к диалогу, умение адекватно и терпимо относиться к проявлениям общественной активности гражданского общества.

В этот сложный период политического противостояния Уполномоченный по правам человека в Астраханской области главную свою задачу видел в том, чтобы сохранить общественную стабильность, не допустить перетекание ситуации в неправовое русло и при этом обеспечить право людей на жизнь и здоровье, свободное выражение своих мнений. В частности, поскольку имели место случаи, когда отдельные участники акций задерживались органами правопорядка, Уполномоченным и сотрудниками его аппарата были предприняты все необходимые меры для того, чтобы обеспечить соблюдение прав указанных граждан в период их нахождения в учреждениях принудительного содержания.

### **Прекращение утилизации боеприпасов на полигоне Ашулук**



Практически под конец 2012 года получила положительное разрешение проблема, которая на протяжении двух лет приковывала внимание как астраханцев, так и жителей других регионов – прежде всего родителей военнослужащих, проходящих срочную службу по призыву.

Речь идет об окончании уничтожения путем подрыва боеприпасов на полигоне Ашулук. К сожалению, не удалось избежать случаев гибели и травматизма солдат, а также вспышек массовых заболеваний среди военнослужащих.

Уполномоченный по правам человека с самого начала развертывания военно-полевых лагерей ставил вопрос о недопустимости привлечения к утилизации боеприпасов солдат-срочников. Неоднократно обращалось внимание военных властей на грубые и массовые нарушения прав военнослужащих-срочников, на недостатки в организации проживания, питания, медицинской помощи, отдыха и восстановления сил военнослужащих. Последнее, по мнению Уполномоченного, было одним из решающих негативных факторов, что, кстати, подтвердили и независимые эксперты.

Так, в одной из публикаций военный специалист высказался по поводу случаев гибели солдат на Ашулуке следующим образом: «Что говорить о 18 – 19-летних ребятах, чьи познания в саперном деле, как правило, ограничиваются командирским приказом – бери снаряд аккуратно и укладывай его осторожно. Когда парень на 40-градусной жаре часами погружает и выгружает с машины тяжеленные "болванки", в течение дня перетаскивает с места на место тонны железа, такие распоряжения быстро забываются. Монотонная работа притупляет чувство опасности, а усталость вытесняет из головы все мысли об осторожности. Главное для человека – быстрее закончить работу и вернуться в казарму. Уронить или попросту бросить на землю боеприпас в таких условиях проще пареной репы».



Благодаря проявленной при этом настойчивости, обращениям в Министерство обороны России, к командованию Южного военного округа, в значительной степени удалось добиться улучшения материально-бытовых условий, а также условий службы молодых солдат в военно-полевых лагерях.

Полигон Ашулук стал реальным источником угрозы безопасности для жителей области. Вполне обоснованную тревогу астраханцев стали вызывать неоднократно ощущавшиеся подземные толчки. Согласно заключению экспертов, колебания почвы стали прямым следствием подрыва боеприпасов.

Скоординированные действия руководства региона и общественности в конечном счете оказались эффективными. В письме, полученном из Министерства обороны, начальник Главного ракетно-артиллерийского управления генерал-майор Н.М. Паршин сообщил Уполномоченному по правам человека, что уничтожение боеприпасов на полигоне Ашулук завершено и в 2013 году не планируется, личный состав и техника подразделений уничтожения в плановом порядке возвращаются к местам постоянной дислокации. Решение «проблемы Ашулука» стало возможным благодаря принципиальной позиции Губернатора Астраханской области, регионального Правительства, а также совместных действий Уполномоченного по правам человека, Комитета солдатских матерей Астраханской области, средств массовой информации.

## **РАЗДЕЛ II. СОСТОЯНИЕ И ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД**

### **Общие сведения об обращениях, поступивших в аппарат Уполномоченного по правам человека в 2012 году**

В 2012 году в аппарат Уполномоченного по правам человека в Астраханской области поступило 1145 письменных коллективных и индивидуальных обращений граждан (в т.ч. в виде электронного документа), что на 5,1% больше, чем в предыдущем году.

Из общего количества обращений поступило в адрес Уполномоченного по правам человека – 799 обращений (69,8%), Уполномоченного по правам ребенка – 346 обращений (30,2%).

Прежде всего следует сказать о характере обращений и специфике их распределения. Жалобы на неправомерные решения, действия (бездействие) в целом составили 39,5% от общего количества поступивших в истекшем году обращений. Заявления с просьбой оказать содействие в решении тех или иных проблем, дать юридическую консультацию, а также содержащие те или иные предложения, составили 60,5% от общего числа обращений.

Следует также отметить, что в почте Уполномоченного по правам человека преобладают жалобы, в то время как Уполномоченный по правам ребенка чаще получает ходатайства (в основном они касаются вопросов устройства в дошкольные учреждения, лечения и отдыха).

Более всего обращений – 54,3% – поступило от жителей г. Астрахани, 24,7% – от жителей районов области и МО «ЗАТО Знаменск», 17,3% – из исправительных колоний и иных учреждений УФСИН, 3,7% – из других субъектов РФ, а также из других государств.

По количеству обращений граждан среди районов областного центра лидирует Кировский район (16,3% от всего количества обращений в 2012 году). Меньше всего поступило обращений из Трусовского района – соответственно 11,5%. Если же рассматривать рейтинг районов города в контексте количества обоснованных жалоб, поступивших от горожан, то в этом плане в «лидерах» Советский район – 42 жалобы, а наименее проблемной территорией проявил себя Ленинский район – 16 жалоб.

Среди сельских районов Астраханской области как по общему количеству обращений граждан в аппарат Уполномоченного по правам человека, так и по количеству обоснованных жалоб, лидируют Наримановский, Икрянинский и Приволжский районы, наименее проблемные территории – Черноярский район и ЗАТО Знаменск.

	Район области	Доля в общем количестве обращений, %	Количество обоснованных жалоб
1.	Наримановский	4,5	11
2.	Икрянинский	3,7	13
3.	Приволжский	3,6	8
4.	Ахтубинский	2,6	3
5.	Красноярский	2,2	3
6.	Камызякский	2,0	5
7.	Лиманский	1,9	2
8.	Енотаевский	1,3	2
9.	Володарский	1,1	2
10.	Харабалинский	1,0	2
11.	ЗАТО Знаменск	0,4	0
12.	Черноярский	0,4	0
	Всего	24,7%	51

Количество обращений из исправительных колоний и иных учреждений УФСИН – 198, что составляет 17,3% от общего количества письменных обращений, поступивших в 2012 году. Среди учреждений УФСИН России по Астраханской области более всего обращений граждан поступает из СИЗО-2 и СИЗО-1 (соответственно 7,7% и 3,5% от общего количества обращений в 2012 году).

	Учреждения УФСИН	Количество обращений	Доля в общем количестве обращений из учреждений УФСИН, %
♦	СИЗО-2	88	44,4
♦	СИЗО-1	41	20,7
♦	ИК-2	26	13,1
♦	ИК-8	15	7,6

♦	ИК-6	14	7,1
♦	ЛИУ-7	10	5,1
♦	ИК-10	4	2,0
	Всего	198	100%

В жалобах, адресованных Уполномоченному по правам человека, в числе объектов критики и порицания чаще всего выступают государственные органы, органы местного самоуправления, их должностные лица, а в последние два года всё чаще также – управляющие компании, правления товариществ собственников жилья.

С учётом значительного количества жалоб из мест принудительного содержания, довольно часто претензии заявителей адресуются органам дознания и предварительного следствия. В жалобах содержатся утверждения о применении недозволённых методов физического и морального воздействия, результатом чего является вынужденное «написание» явки с повинной. Следует отметить, что ввиду ограниченных возможностей Омбудсмана и прямого запрета на его вмешательство в ход следственных действий, проверить обоснованность такого рода жалоб весьма трудно. Но их повторяемость из года в год вызывает необходимость налаживания механизма их проверки Уполномоченным. Один из возможных путей – организация совместных проверок с органами прокуратуры и Следственного комитета. Кроме того, следовало бы наладить систему постоянного мониторинга, с тем, чтобы выявлять статистические закономерности упоминания в жалобах конкретных подразделений правоохранительных органов либо должностных лиц, которые упоминаются в жалобах.

Многие заявители, которые до обращения к Уполномоченному по правам человека пытаются отстоять свои права и интересы в суде, в случае отказа в удовлетворении требований указывают суд в качестве органа, нарушившего их права. Хотя при изучении отдельных судебных актов подчас усматривается наличие процессуальных нарушений, которые могли бы стать основанием для отмены судебного решения, вопросы, являвшиеся предметом судебной тяжбы, очень часто выходят за пределы компетенции Уполномоченного по правам человека.

Это же касается жалоб, поступающих к Уполномоченному по правам ребенка. В них весьма часто фигурируют взаимные упреки родителей (бывших супругов), их споры по поводу места жительства

детей, их воспитания. Стороны стремятся втянуть Уполномоченного во внутрисемейные конфликты. Поэтому приходится тактично, но настойчиво убеждать заявителей в том, что деятельность Уполномоченного по правам ребенка в лучшем случае может касаться только органов и учреждений, обязанных обеспечивать равенство при реализации прав родителей.

Ввиду специфики той сферы, которой занимается Уполномоченный по правам ребенка, много жалоб ему адресуется в связи с деятельностью образовательных учреждений, органов опеки и попечительства, судебных приставов-исполнителей (алиментные обязательства, неисполнение решений суда о предоставлении жилья детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей).

Распределение конституционных прав, на нарушение которых граждане жалуются наиболее часто, представлено в таблице:

	Нарушенное право (ст. Конституции РФ)	Доля в общем количестве жалоб, %
1.	Право на жилище (ст. 40)	30,6
2.	Гарантия защиты прав и право на справедливое судебное разбирательство (ст. 45, 46, 47)	20,1
3.	Право на социальное обеспечение (ст. 39)	7,3
4.	Защита материнства и детства, семьи (ст. 38)	6,6
5.	Право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22)	5,4
6.	Право на образование (ст. 43)	5,0
7.	Право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41)	5,0
8.	Право на получение информации	2,7
9.	Право на достоинство (ст. 21)	2,5
10.	Право на свободный труд (ст. 37)	1,8
11.	Право частной собственности на имущество (ст. 35, 36)	1,8
12.	Защита прав потребителей	1,4

По итогам проверок, которые провели специалисты аппарата Уполномоченного, 42,5% жалоб были признаны обоснованными, то

есть были установлены факты нарушений прав и свобод заявителей.

Необоснованными по итогам тщательных проверок было признано – 32,1% жалоб. Определенное количество жалоб – 25,4% – уже на стадии предварительного изучения были признаны неприемлемыми как содержащие вопросы, выходящие за пределы компетенции Уполномоченных. Тем не менее, по всем жалобам и иным обращениям заявителям давались необходимые юридические консультации. В 83% случаев по результатам работы с жалобами, принятыми к рассмотрению, удалось добиться полного либо частичного восстановления прав заявителей.

### **Судебная защита прав и свобод**



Обращение в суд является главным и наиболее эффективным способом защиты прав и свобод. Именно суд обладает возможностью восстановить право лица как путем побуждения нарушителя права совершить конкретные действия (либо воздержаться от их совершения), так и путем возложения на него обязанности

возместить пострадавшему лицу причиненный вред. Решения суда, вступившие в законную силу, носят обязательный характер.

В сфере обеспечения права граждан на судебную защиту можно отметить обнадеживающую тенденцию – рост доверия граждан к судебной ветви государственной власти. Об этом говорит такой факт, как увеличение в 2012 году числа исков и заявлений в суд (на 9,4% по сравнению с 2011 годом).

При этом заметно увеличилось количество рассмотренных гражданских дел, возникающих из публичных правоотношений. Иными словами, люди всё активнее обжалуют неправомерные, по их мнению, действия (бездействие) органов власти и их должностных лиц, оспаривают нормативные правовые акты, заявляют о нарушении своих избирательных прав.

Судебная статистика даёт довольно отчётливое представление о том, с нарушением каких своих прав, в каких областях общественных правоотношений чаще всего сталкиваются граждане.



Вместе с тем эти данные, свидетельствующие также об увеличении числа удовлетворенных судами требований людей, – своеобразный индикатор того, насколько серьезным является положение в той или иной сфере. Ведь если претензия истца признана судом обоснованной, значит, нарушение права действительно имело место.

Вот некоторые данные на этот счёт, предоставленные Астраханским областным судом. В 2012 году на 13% увеличилось число рассмотренных дел о защите социальных прав граждан, при этом удовлетворено 83% поданных исков. Также в истекшем году на 21% возросло количество исков по спорам, связанным с приватизацией жилой площади, при этом 90,4% решений также вынесено судами в пользу граждан.

По иным вопросам, связанным с жилищными правоотношениями, в том числе с требованиями о предоставлении жилья, количество обращений в суд также заметно возросло, при этом доля выигранных гражданами дел составила 77,9%.

Можно привести и другие примеры. Так, по делам о защите прав потребителей судами различных уровней в Астраханской области в 2012 году было удовлетворено 68% поданных исков. Соответствующий показатель за прошлый год по делам о взыскании страхового возмещения составил – 86%, по делам о защите трудовых прав (требования, связанные с незаконным увольнением, задержкой заработной платы) – 84,5%, по делам о защите социальных прав – 83%.

Говоря об уголовном судопроизводстве, можно отметить, что в 2012 году 34 подсудимых в результате судебного разбирательства были оправданы (в 2011 году оправдано было 24 лица). Может показаться, что рост не столь впечатляющий, да и доля оправдательных приговоров мизерна, как и количество уголовных дел, прекращенных по реабилитирующим основаниям (по таковым основаниям прекращены дела в отношении 83 лиц, а всего было прекращено 2773 дела). И всё же наряду с таким фактом, как сокращение в 2012 году количества рассмотренных уголовных дел на 6,3%, это также весьма обнадеживающая тенденция.

\* \* \*

Уполномоченный по правам человека, будучи по своей сути органом внесудебной защиты, в принципе ограничен в возможности оказать содействие в восстановлении права на судебную защиту.

Предусматривается, по существу, единственная процедура его реагирования на жалобы, связанные с судебными решениями, которая изложена в части 1 статьи 23 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области».

Она гласит, что «если при рассмотрении жалобы на решение, действие (бездействие) органа либо лица, которые ранее были обжалованы заявителем в судебном порядке (при этом соответствующее решение суда вступило в законную силу), а равно жалобы на вступившие в законную силу приговор, решение, определение или постановление суда Уполномоченный усмотрит нарушение прав и свобод заявителя, он вправе изложить свои доводы должностному лицу, которое обладает полномочиями обратиться в суд соответствующей инстанции».

Уполномоченный крайне редко и при наличии лишь веских оснований прибегает к использованию указанной процедуры, поскольку одних лишь текстов судебных решений, как правило, недостаточно для того, чтобы сделать однозначный вывод о нарушении права заявителя на судебную защиту. Тем не менее, исключения бывают.

Так, к Уполномоченному обратилась гр-ка Д., которая в конце 2011 года в соответствии с приговором мирового судьи судебного участка № 2 Советского района г. Астрахани была признана виновной в совершении преступления, предусмотренного частью 1 статьи 130 Уголовного кодекса Российской Федерации, в связи с чем ей было назначено наказание в виде штрафа.

Следует отметить, что 8 декабря 2011 года – буквально за один день до вынесения приговора – вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», в соответствии с которым статья 130 Уголовного кодекса Российской Федерации была признана утратившей силу.

Суд апелляционной инстанции своим постановлением, вынесенным в январе 2012 года, отменил приговор суда первой инстанции «на основании части 2 статьи 24 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации ввиду декриминализации преступления». Однако позже – в марте прошлого года – кассационным определением судебной коллегии по уголовным делам Астраханского областного суда апелляционное постановление Советского районного суда г. Астрахани было изменено – уголовное дело в отношении неё было прекращено за отсутствием в ее действиях состава преступления, за Д. было признано право на реабилитацию.

Казалось бы, какой повод для недовольства? Однако, согласно части 4 статьи 133 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, право на реабилитацию у гражданина не возникает, если постановленный в отношении него обвинительный приговор отменен или изменен ввиду, в числе прочего, в случае «принятия закона, устраняющего преступность или наказуемость деяния». При этом сама заявительница, будучи твердо убежденной в своей невиновности, при обращении в вышестоящие судебные инстанции высказывала просьбу рассмотреть уголовное дело по существу. Однако вопрос о её виновности либо невиновности по существу рассмотрен не был. Вот почему, когда гр-ка Д. направила надзорную жалобу в Президиум Астраханского областного суда, Уполномоченный по правам человека счел необходимым также обратиться с ходатайством в Астраханский областной суд в порядке части 1 статьи 23 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области».

В нем содержалась ссылка на правовую позицию, изложенную в ряде определений Конституционного суда Российской Федерации о том, что «выявление в ходе судебного разбирательства оснований для прекращения уголовного дела не освобождает суд от необходимости выяснения позиций сторон по данному делу и исследования представленных ими доводов». Поскольку, вопреки требованиям гр-ки Д., суды апелляционной и кассационной инстанций не проверили законность, обоснованность и справедливость приговора мирового судьи, не исследовали доказательства и не указали в своих решениях основания, по которым доводы заявителя признаются необоснованными, Уполномоченный по правам человека пришел к выводу, что в данном случае имело место нарушение права гр-ки Д. на справедливое судебное разбирательство. Как отмечается в письме исполняющего обязанности председателя Астраханского областного суда, суд надзорной инстанции согласился с доводами Уполномоченного, надзорная жалоба гр-ки Д. при рассмотрении её в Президиуме была удовлетворена, решения нижестоящих судов отменены.

\* \* \*

Проблема обеспечения права на судебную защиту актуальна для лиц, находящихся под стражей, поскольку в силу объективных обстоятельств они чаще всего ограничены в возможностях воспользоваться процессуальными гарантиями.

Следует обратить внимание на проблему, которая, судя по жалобам, поступившим в 2012 году, является весьма распространенной. Как известно, согласно статье 119 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, подозреваемые и обвиняемые, в числе прочих участников уголовного судопроизводства, вправе «заявить ходатайство о производстве процессуальных действий или принятии процессуальных решений для установления обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела, обеспечения прав и законных интересов лица, заявившего ходатайство».

Между тем в адрес Уполномоченного по правам человека поступали обращения граждан, которые сообщали следующее. На суде они заявляли ходатайства, которые судом отклонялись. Однако на руки они получали не постановление (определение) либо выписку из протокола судебного заседания, а письмо с изложением сути принятого решения. Таким образом, указанные лица не имели возможности обжаловать судебные решения, с которыми они были не согласны, в вышестоящие судебные инстанции.

Изучение данного вопроса показало следующее. Статья 122 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации гласит, что об «удовлетворении ходатайства либо о полном или частичном отказе в его удовлетворении дознаватель, следователь, судья выносят постановление, а суд – определение, *которое доводится до сведения лица, заявившего ходатайство*». Такая формулировка, как показывает практика, приводит на деле к нарушению прав граждан на обжалование судебных решений. Полагаю, что в данном случае в законе должно быть четко зафиксировано, что участники уголовного производства получают копии соответствующих процессуальных документов.

Кроме того, как показывают адресованные Уполномоченному по правам человека жалобы лиц, находящихся под стражей, довольно часто с большим запозданием информируют указанных лиц о результатах рассмотрения их ходатайств, связанных с рассмотрением дела на стадии судебного процесса. Так, в результате рассмотрения жалобы гр-на Х. было установлено, что осужденному своевременно не были направлены копии процессуальных документов, которые он неоднократно запрашивал у суда. В результате обращения Уполномоченного по правам человека в суд была проведена проверка, факт нарушения подтвердился, было выявлено виновное в этом должностное лицо (впрочем, в связи с увольнением никакой ответственности оно не понесло).

\* \* \*

Особо следует остановиться на проблеме исполнения судебных решений.

К Уполномоченному по правам человека обратились жильцы дома, расположенного по адресу: г. Астрахань, ул. Красная Набережная/ул. Адмиралтейская/ул. Советской милиции, д. 12/22/1. Администрация города обязана провести капитальный ремонт здания. Решение об этом суд вынес ещё в 2010 году. Формально привлечь к ответственности должностных лиц мэрии оснований нет – документация сначала заказывалась, потом отправлялась на доработку, потом требовалось заключение эксперта, а в итоге – конкурс признавался несостоявшимся.

Опять-таки чисто формально никого нельзя упрекнуть и в следующей ситуации. В 2012 году в результате совместных действий аппарата Уполномоченного по правам человека и прокуратуры удалось добиться вынесения судебного решения о предоставлении семье гр-ки К. жилой площади. Вот только когда оно будет исполнено – большой вопрос. Руководитель органа местного самоуправления села, в котором проживает семья К., откровенно заявил, что «на территории муниципалитета свободного благоустроенного жилья нет, а необходимые работы по реконструкции свободных нежилых помещений исходя из финансовых возможностей ориентировочно будут завершены лишь к 2015 году».

Имеют место ситуации, когда исполнение вполне законного и правильного по сути судебного решения, тем не менее, повлечет за собой нарушение прав и законных интересов граждан. Пример тому – решение суда относительно жилого дома по адресу: г. Астрахань, ул. Волжская, 49 «а». Прокурор потребовал запретить эксплуатацию двух подъездов здания и отселить жильцов. Однако суд принял «соломоново решение»: эксплуатировать в связи с проживанием – нельзя, но и выселять – тоже нельзя, ибо фактически оно означало бы выселение «на улицу».

## **Правоохранительные органы и нарушение личных прав**

Жалобы граждан, поступающие к Уполномоченному по правам человека в связи с деятельностью правоохранительных органов, затрагивают прежде всего такие фундаментальные права, как право на свободу, право на личную неприкосновенность и уважительное от-

ношение, право на безопасность, на защиту от преступных посягательств.

Бесспорно, в части обеспечения права на свободу имеются положительные тенденции. К примеру, если в 2011 году судами было удовлетворено 19 ходатайств об освобождении из мест лишения свободы



по болезни, то в 2012 году было удовлетворено уже 32 ходатайства. Меняется и отношение к ходатайствам граждан об условно-досрочном освобождении. Вот данные, которые говорят о том, что судьи всё чаще стремятся дать людям шанс встать на путь исправления в условиях нормальной жизненной среды: если в 2011 году было удовлетворено лишь около 26% ходатайств об УДО, то в 2012 году доля положительных решений достигла 40,9%.

Вместе с тем необходимо отметить, что по-прежнему остро стоит проблема избрания в качестве меры пресечения заключения под стражу. Кроме того, в заявлениях, поступающих к Уполномоченному по правам человека, содержатся претензии к должностным лицам, допускающим, по мнению граждан, нарушения уголовно-процессуального законодательства. Проверка такого рода жалоб представляет известную трудность, но объективные сведения заставляют с доверием относиться к утверждению заявителей. Так, гр-ка Г. сообщила, что против её сына – Д. было возбуждено уголовное дело; он обвиняется в совершении развратных действий в отношении дочери гр-на Б. Обстоятельства возбуждения дела вызывают, по крайней мере, вопросы. Сын заявительницы шёл по улице, когда внезапно подвергся нападению и был избит неким Б., подъехавшим к нему на машине. Впоследствии выяснилось, что это был отец потерпевшей. Вследствие нанесенных побоев Д. был госпитализирован в медицинское учреждение. Естественно, что он написал заявление в правоохранительные органы о привлечении Б. к уголовной ответственности. Последний приезжал к нему в больницу, убеждал, что случайно спутал его с другим человеком, просил отозвать заявление. Когда же Д. отказался это сделать, Б. заявил, что тот «пожалеет о своем решении». После этого появилось заявле-

ние Б. – свои действия он объяснял тем, что признал в Д. человека, который совершил развратные действия в отношении его дочери. При этом заявительница утверждала, что некоторые следственные действия в отношении её сына проводились без участия защитника, а отдельные ходатайства стороны защиты в части проведения процедур опознания и назначения экспертиз были отвергнуты.

Подчас неправомерное воздействие на подследственных осуществляется более «тонко». Так, гр-н И. в своей жалобе Уполномоченному по правам человека сообщил, что в период его пребывания в изоляторе временного содержания Ахтубинского ОВД от него потребовали в «нереально сжатые сроки ознакомиться с материалами уголовного дела», причем, как указывает заявитель, он «по состоянию здоровья просто физически не мог за один вечер освоить несколько томов». В наказание же он был лишен свидания с матерью, которое ранее было уже назначено и согласовано. Сообщая Уполномоченному о данном факте, гр-н И. выражал убеждение, что имело место нарушение его прав. Уполномоченный по правам человека вполне соглашается, что – это так, поскольку представители государства хотя и действовали «по закону», но явно не по справедливости. Вместе с тем есть вопросы и по самому закону. Согласно статье 18 Федерального закона от 15.07.1995 года № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», указанным лицам свидания «могут быть предоставлены на основании письменного разрешения органа, в производстве которых находится уголовное дело». При этом непонятно, почему нельзя было четко прописать, что свидания с родственниками подозреваемым и обвиняемым предоставляются два раза в месяц продолжительностью до трёх часов каждое. Ведь действующая формулировка открывает простор для произвольных действий должностных лиц.

С жалобами к Уполномоченному по правам человека часто обращаются не только обвиняемые, но также и потерпевшие.

Так, гр-ка А. в своей жалобе сообщила, что в марте 2012 года обратилась с заявлением в отдел полиции № 4 Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по г. Астрахани о привлечении к уголовной ответственности гражданки, которая путем обмана и злоупотребления доверием завладела денежными средствами заявительницы в размере 470 тысяч рублей. Как видно из копии заявления, поданного в полицию, гр-ка А. во всех подроб-

ностях изложила обстоятельства произошедшего, указала все известные ей данные о лице, которое совершило в отношении неё противоправные действия. Несмотря на это, должностные лица ОП № 4 УМВД РФ по г. Астрахани с самого начала проявили явное нежелание серьезно заниматься расследованием. Уже в апреле заявительницу уведомили, что оперуполномоченным отдела уголовного розыска Хожайновым А.А. принято постановление об отказе в возбуждении уголовного дела ввиду «отсутствия события преступления». При этом соответствующее постановление гр-ке А. направлено не было. После обращения гр-ки А. в прокуратуру Кировского района г. Астрахани производство по делу было возобновлено. Однако странное бездействие сотрудников полиции продолжалось. Так, 6 июня 2012 года, давая в очередной раз показания, гр-ка А. поинтересовалась у следователя: допрошено ли лицо, которое, по её мнению, совершило мошенничество. «Со слов сотрудника, который занимается этим материалом, – указала в своей жалобе А., – до настоящего времени, то есть на 05.06.2012, подозреваемая не была допрошена и проверка не начиналась». Лишь после вмешательства Уполномоченного по правам человека в июле 2012 года прокуратура Кировского района г. Астрахани, вновь проведя проверку, установила факт неоправданной волокиты, допущенной в ходе процессуальной проверки, в связи с чем в адрес начальника ОП № 4 УМВД РФ по г. Астрахани было направлено представление об устранении нарушений закона.

## Нарушения права на обращение



Типичными нарушениями законодательства, регулирующего вопросы порядка рассмотрения обращений граждан, являются: несоблюдение порядка и срока направления обращений в орган, должностному лицу, в компетенцию которых входит разрешение вопросов, поставленных заявителем; несоблюдение 30-дневного срока рассмотрения обращений; ненаправление ответов заявителям.

Наиболее распространенным нарушением является несоблюдение установленного Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений гражд-



дан Российской Федерации» 30-дневного срока рассмотрения обращений. Так, целый ряд граждан в течение 2012 года обращались к Уполномоченному по правам человека с жалобами на длительное отсутствие ответа из различных региональных министерств, а также администраций муниципальных образований. После вмешательства Уполномоченного соответствующие ответы заявители получали, причем из их содержания было видно, что никаких объективных причин для задержки их направления не было изначально. Но неизвестно — получили бы все эти люди ответ в принципе, не вмешайся Уполномоченный по правам человека.

Такого рода жалобы поступали в адрес Уполномоченного по правам человека, в частности, в связи с деятельностью регионального министерства жилищно-коммунального хозяйства. Кстати, по информации прокуратуры Астраханской области, в 2012 году в этом ведомстве к административной ответственности было привлечено шесть должностных лиц. Есть и своеобразные «чемпионы в личном первенстве» по этой части. Так, и.о. руководителя Службы строительного и жилищного надзора Астраханской области Бровин А.А. был в 2012 году семь раз привлечен к административной ответственности за нарушение законодательства о рассмотрении обращений граждан.

Нарушения права граждан на обращения, как следует из информации органов прокуратуры, в 2012 году были выявлены также при проверке Астраханского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации. Так, в отделение Фонда в сентябре прошлого года поступило обращение гр-ки Л. по вопросу досрочной замены специального устройства для чтения «говорящих» книг (тифломагнитолы). В нарушение установленного законом 30-дневного срока рассмотрения обращения начальник отдела обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации регионального отделения направил письменный ответ на указанное обращение спустя 51 день со дня регистрации данного обращения.

В целом же нарушения порядка рассмотрения обращений граждан в 2012 году были выявлены прокуратурой области в деятельности: Службы ветеринарии Астраханской области, Службы по тарифам Астраханской области, Управления Федеральной службы судебных приставов России по Астраханской области, Государственной инспекции труда в Астраханской области, Управления Роспотребнадзора по Астраханской области, Управления МВД России

по Астраханской области, Отделения Пенсионного фонда России по Астраханской области, Управления Федеральной миграционной службы России по Астраханской области, Главного управления МЧС России по Астраханской области.

Судя по многочисленным жалобам, адресованным Уполномоченному по правам человека, весьма неблагоприятно обстоит дело с рассмотрением обращений в подразделениях Управления МВД Российской Федерации по г. Астрахани. Астраханцы высказывают претензии на длительную волокиту, невозможность получить копии процессуальных документов для дальнейшего обжалования в иные инстанции. При этом те ответы, которые они получают от должностных лиц районных отделов полиции, ни в коей мере нельзя признать удовлетворительными, поскольку они не содержат информации по существу изложенных фактов и требований.

Подчас должностные лица органов местного самоуправления, устанавливая собственные процедуры рассмотрения обращений, в нарушение требований законодательства обременяют граждан дополнительными обязанностями. Вместо того, чтобы упрощать доступ людей к услугам органов власти, они, напротив, усложняют его. К примеру, прокуратура области приводит такой факт: администрация МО «Аксарайский сельсовет» установила правило, согласно которому граждане при подаче заявления на имя главы в обязательном порядке должны прикладывать к нему копию паспорта, выписку из домовой книги, документы, подтверждающие право пользования жилым помещением, а также содержащие сведения о составе семьи и степени родства.

Ещё одна проблема, которая встречается довольно часто, – несоблюдение государственными органами, органами местного самоуправления обязанностей по своевременному направлению обращений граждан в органы, в компетенции которых находится их разрешение. Можно привести длинный перечень примеров такого рода.

При этом следует отметить, что никаких объективных препятствий для своевременного исполнения должностными лицами указанной процедуры не существует — подготовка сопроводительного письма в надлежущую инстанцию занимает не более нескольких минут рабочего времени. Между тем для граждан потеря нескольких дней при рассмотрении их обращений может иметь весьма серьезные последствия.

## Межнациональные отношения и права человека

Считаю необходимым затронуть тему, которая до этого не находила отражение в ежегодных докладах Уполномоченного по правам человека, но которая весьма значима для нашего региона, – это обеспечение прав человека в сфере межэтнических отношений.

На территории Астраханской области проживают представители более двухсот этнических групп. Сохранявшийся на протяжении десятилетий традиционный баланс различных этнических групп населения, сочетавшийся с устоявшимся распределением «хозяйственных ниш», сменился новыми реалиями. Предпосылки этого процесса носят объективный характер. Они возникли не вдруг, и породившие их причины нельзя было предотвратить мерами запретительного характера. Воспринимая новую ситуацию как неизбежную данность, необходимо активизировать поиск новых подходов, совершенствовать методы работы органов власти и общественных структур по поддержанию межнационального мира и согласия. Вместе с тем попытки свести любые конфликты между лицами разных национальностей исключительно к «бытовым» не более чем самообман.

Эти проблемы открыто ставились и всесторонне обсуждались на заседаниях Этноконфессионального совета при Губернаторе, проходивших в истекшем году, на которые приглашался Уполномоченный по правам человека. Заявления руководителей региона отличается предельная откровенность в оценке действительности, взвешенный и принципиальный подход. В них нет ни надуманного оптимизма, ни нагнетания нездоровой атмосферы. Губернатор, руководитель и сотрудники его администрации хорошо понимают необходимость ежедневной кропотливой работы по формированию у граждан ценностей межнациональной гармонии, законопослушного поведения, уважения прав и свобод. В то же время отмечается, что в отношении тех, кто в неблагоприятных целях разыгрывает национальную карту, должна даваться жесткая оценка и приниматься адекватные меры. Ведь меж-



национальные распри, неизбежно влекущие жертвы, чреватые бедствиями для многих людей, несут прямую угрозу целостности государства, демократическим устоям общества, правам и свободам человека и гражданина.

Согласно статье 19 Конституции РФ, запрещается дискриминация по признакам расы, национальности и языка. Статья 26 Основного закона гласит, что «каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность... имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества». Сегодня в Российской Федерации и в Астраханской области, в частности, созданы все необходимые условия для свободной национальной самоидентификации личности, гарантированные Конституцией.

В целях сохранения и развития самобытности, родного языка, обычаев и традиций граждане имеют право объединяться в национально-культурные автономии и иные виды некоммерческих организаций. На территории Астраханской области показателем активного использования гражданами права на объединения и реализацию национально-культурных прав является наличие свыше 50-ти таких объединений, имеющих региональный и местный статус. В истекшем году зарегистрировано еще 7 региональных национально-культурных общественных объединений со статусом юридического лица. Эти организации в большинстве случаев конструктивно взаимодействуют по различным вопросам с государственными органами Астраханской области, в т.ч. с аппаратом Уполномоченного по правам человека. Руководители указанных обществ периодически обращаются к Уполномоченному с просьбой оказать содействие в защите и восстановлении прав соотечественников, прибывших на территорию Астраханской области. Со стороны государственных органов, прежде всего администрации Губернатора области, региональных министерств, всем национально-культурным общественным объединениям в рамках действующего законодательства постоянно оказывается правовая, организационная, справочная, информационно-методическая, материально-техническая, финансовая помощь. Все позитивные начинания, иницируемые общественностью, направленные на укрепление межнациональной стабильности, неизменно находят поддержку властных структур.

Для целенаправленной работы по обеспечению прав граждан в сфере национальных отношений в области создана и постоянно



совершенствуется правовая база. Так, постановлением Губернатора области утверждена и действует «Концепция государственной национальной политики в Астраханской области» и план ее реализации, который в 2012 году с учётом обобщенного опыта и новых федеральных инициатив

был утверждён в новой редакции. Постановлением Правительства Астраханской области от 07.07.2010 г. № 287-П Отраслевая целевая программа «Развитие культуры и сохранение культурного наследия Астраханской области на 2011 – 2013 годы». В ней предусмотрены меры по поддержке национальной культуры и национальных языков, укреплению единого культурного пространства. Оба этих документа создают надёжный механизм координации государственной национально-культурной политики, выработки региональных стратегии этнокультурного развития, поддержки диалога между государственными органами власти и общественными национально-культурными объединениями.

В целях возрождения и сохранения культурных национальных традиций народов, проживающих на территории Астраханской области, ежегодно проводятся фольклорно-этнографические мероприятия, межрайонные фестивали народного творчества и исполнительского мастерства, конкурсы национального костюма, фото- и видеоматериалов по традиционной народной культуре. Большую работу по развитию благоприятного климата в сфере межнациональных отношений, по обеспечению взаимного обогащения культур различных этносов проводят музеи и образовательные учреждения. Для граждан, желающих изучать родной язык, в регионе созданы для этого условия. Так, в 47 общеобразовательных учреждениях изучаются национальные языки. В Камызякском, Красноярском, Харабалинском, Приволжском районах национальные языки, в том числе татарский, казахский, ногайский – изучаются в форме предмета. В других районах организованы факультативные



занятия, имеются кружки и творческие объединения. В Астраханском государственном университете, Астраханском институте повышения квалификации и переподготовки ведется подготовка педагогов по национальным языкам. Отдельными национально-культурными обществами организовано изучение родного языка на собственной базе, им в этом также оказывается всемерная поддержка со стороны органов власти. Руководство области стремится предпринимать необходимые меры по сохранению богатейшего этнокультурного достояния Нижнего Поволжья. В частности, Астраханская область оказалась в числе пилотных регионов по включению в единый государственный реестр объектов национально-культурного наследия Российской Федерации.

Однако всё вышесказанное требует ещё внимательнее относиться к потенциальным угрозам, которые несёт экстремизм на национальной почве. Эти угрозы порождаются рядом факторов.

Прежде всего, это – само геополитическое положение Астраханской области. Сегодня представителями органов государственной власти вполне откровенно констатируется, что имеются определенные предпосылки для использования в регионе национального вопроса в интересах «внешних фигур влияния» вопреки интересам Российской Федерации.

Не менее значимый фактор возможной дестабилизации обстановки и нарушения прав человека – естественно формирующиеся миграционные потоки, проходящие через регион. Так, в 2012 году предприятия и отдельные предприниматели в целом получили квоту на привлечение 10 тыс. иностранных граждан в качестве работников. При этом, по оценке астраханского отделения Института гуманитарно-политических исследований, около 60% трудовых мигрантов, прибывающих в наш регион, имеют те или иные проблемы с законом. Более того, около 40% внешних мигрантов признают, что не желают интегрироваться в местный социум. Мигранты нередко становятся объектами преступлений, а также сами совершают преступления в отношении местных жителей.

Эта тема также тесно связана с гарантиями права на труд для местного населения. С учетом значимых показателей безработицы в отдельных местностях, она должна быть объектом пристального внимания государственных и муниципальных органов управления.

К сожалению, немало сложностей порождается и внутренней миграцией, то есть теми, кто прибывает к нам из других регионов

России. Сегодня представители народов Северного Кавказа, по некоторым данным, составляют более 10% населения области. Эксперты отмечают рост нерегистрируемого притока с Северного Кавказа молодых людей без определенных занятий и места жительства. При этом они демонстрируют неуправляемость, вызывающее поведение, часто оказываются стороной межличностных конфликтов, нередко перерастающих в групповые. При этом, как отмечают эксперты, «опросы свидетельствуют, что коренные народы региона ощущают психологический дискомфорт в совместном проживании с приезжими, испытывают страх быть выброшенными на периферию общественной и экономической жизни. У этого фактора есть и обратная сторона медали – усиление ксенофобских настроений и нарастание агрессии среди коренного населения против мигрантов».

К числу угрожающих факторов специалисты также относят тему поземельных отношений в ряде районов, коррупционные проявления, радикализацию молодежного актива некоторых национально-культурных общественных объединений. По их мнению, среди части молодых людей сформировалось «стремление к национально-культурной изоляции, радикальным религиозным или националистическим взглядам на мир, оторванности от традиций русской культуры и общероссийских ценностей». Как следствие всего вышеперечисленного, отмечается усиление этнических мотиваций в электоральном поведении граждан, попытки использовать этнический фактор в борьбе на выборах разного уровня, поднять межэтнические противоречия на политический уровень.

Нельзя упускать из виду вопросы культурной политики в самом широком смысле этого слова, ведь за этим стоит вопрос о реализации культурных прав граждан. В докладе руководителя администрации Губернатора Астраханской области в феврале 2012 г. было отмечено, что перекосы в культурной политике ведут к ухудшению самочувствия коренного населения, росту претензий к органам власти. В регионе, на фоне появления ряда культурных объектов с финансированием за счет иностранных государств, почти нет мемориалов, памятников в память о русских и людях других национальностей, тысячу лет служивших российскому государству. Деятели русской культуры во многом обойдены вниманием. У нас нет и государственного центра русской культуры. Под влиянием этого и других факторов в ходе масштабного социологического исследования 2011 года наиболее негативно оценили свое нынешнее положение

в регионе русские и татары. Обязанность власти – обеспечить нормальное самочувствие всех народов, проживающих на территории области, поскольку это неперемнное условие решения всех других проблем.

Следует отметить, что в регионе еще совершаются уголовные преступления экстремистской направленности на этнической и религиозной почве. Напомню, что в 2010 – 2011 годах были ликвидированы две банды религиозных экстремистов, совершавших убийства граждан, сотрудников правоохранительных органов, планировавших теракты в регионе. А в 2012 году на территории региона уничтожено 4 и задержано 2 приверженца радикального ислама. Пресечена противоправная деятельность членов экстремистской организации «Таблиги Джамаат».

К сожалению, в прошедшем году имели место также столкновения между лицами различных национальностей. Впоследствии участники указанных инцидентов либо их представители обращались к Уполномоченному по правам человека. Это массовая драка между группами казахской и чеченской молодежи в феврале в Енотаевском районе. В марте произошла массовая драка в одном из кафе по улице Бабаевского города Астрахани, в которой принимали участие около 10 человек. В обоих случаях есть жертвы и потерпевшие. Большой резонанс вызвали массовые драки молодежи 2 и 3 сентября 2012 года в городе Астрахани.

Следует отметить, что все вышеуказанные хулиганские выходы ввиду противоборства групп, объединенных по национальному признаку, представители определенных общественных кругов, некоторые средства массовой информации попытались расценить и представить как конфликты на межнациональной почве. Это, в свою очередь, не может не порождать соответствующих настроений, которые дестабилизируют ситуацию в регионе. Примечательно, что представители подозреваемых в своих обращениях к Уполномоченному по правам человека так или иначе стремились «педалировать» национальную тему. К примеру, родители и адвокаты студентов АГМА, задержанных в связи с дракой на ул. Савушкина г. Астрахани (сентябрь 2012 г.), в своих жалобах отмечали, что «имеет место односторонний уклон с целью обвинить наших детей только потому, что они кавказцы», что не имеет под собой никаких оснований. Заявители стремились убедить Уполномоченного по правам человека, что представители противоположной стороны не были



задержаны и не привлекаются к ответственности только потому, что «их прикрывают представители правоохранительных структур, которые принадлежат к той же национальности». В этой связи правоохранительные органы, их должностные лица обязаны неукоснительно исполнять свой долг и служебные обязанности, не допускать дискриминации по национальному признаку, с тем, чтобы у граждан не было никаких сомнений в объективности расследования.

Считаю, что Уполномоченный по правам человека должен усилить своё внимание к данной сфере отношений, поскольку, согласно экспертной оценке квалифицированных специалистов в органах государственной власти Астраханской области, в регионе продолжается накопление предпосылок для роста напряженности в межэтнических отношениях. Уполномоченный по правам человека видит свою миссию в том, чтобы и впредь способствовать в рамках своей компетенции реализации гражданами своих прав в национально-культурной и языковой сферах. Вместе с тем аппарат Уполномоченного по правам человека и впредь будет оказывать помощь органам власти, общественности в противодействии таким негативным явлениям, как недостаточное или неуважительное отношение к представителям различных национальностей, невнимание к социально-культурным запросам этнического большинства, национальных меньшинств, этническая замкнутость, игнорирование устоявшихся традиций нашего многонационального региона.

## **Права человека и распространение информации**

Особо нужно сказать о роли средств массовой информации в деле защиты прав и свобод человека и гражданина. Трудно переоценить их роль и в обеспечении деятельности института Уполномоченного по правам человека. Он, как известно, не наделен властными полномочиями. Его «последний аргумент» – это предать гласности факты нарушений прав людей. И здесь помощниками Уполномоченного неизменно выступают именно астраханские журналисты. Многие проблемы, которые становятся предметом внимания Уполномоченного по правам человека, становятся известными благодаря публикациям в СМИ. Наконец, осуществление Уполномоченным по правам человека его важнейшей функции – доводить людям информацию об их правах, формах и методах их защиты – немыслимо без помощи «четвертой власти».

Телевидение, радио, газеты и журналы, а в последнее время также Интернет-издания – довольно часто обращаются к правозащитной тематике. К этому их побуждает интерес ориентированной на них аудитории к проблемам, которые затрагивают насущные права и интересы граждан. Такие периодические печатные издания, как «Волга», «Астраханский мир», «Комсомолец Каспия», «Факт и компромат», «Астраханская правда», «Горожанин» и другие в течение 2012 года подробно освещали проблемы обманутых дольщиков, оплаты мест общего пользования в многоквартирных домах, обеспечения экологической безопасности.

Государственные органы, призванные обеспечивать права и свободы граждан, также всё заметнее активизируют свои контакты со средствами массовой информации. Так, в 2012 году Следственное управление Следственного комитета РФ по Астраханской области продолжило выпуск газеты «Дело №» – в рамках совместного с издательским домом «Каспий» проекта. Сегодня жители региона могут знакомиться с номерами газеты в электронном виде на информационном портале газеты «Комсомолец Каспия». Прокуратура Астраханской области в апреле 2012 года опробовала опыт проведения совместной с Уполномоченным по правам человека пресс-конференции, посвященной вопросам соблюдения законности и обеспечения прав граждан, находящихся под стражей в учреждениях пенитенциарной системы. Весьма интенсивно осуществляется взаимодействие со средствами массовой информации Управления Министерства внутренних дел России по Астраханской области.

18 декабря 2012 года состоялась встреча Уполномоченного по правам человека с главными редакторами ряда региональных электронных и печатных СМИ. Это была первая встреча в таком формате, и хотелось бы, чтобы они проходили регулярно. Вместе с тем возможности использования СМИ для целей правового просвещения пока не используются в полной мере. Практически не затрагивают вопросы защиты прав человека и гражданина большинство районных газет. Распространению правозащитных методик могли бы содействовать сайты образовательных и культурно-просветительских учреждений, различных некоммерческих организаций. Большую роль в оперативном освещении новаций в текущем законодательстве и судебной практике могли бы сыграть радиостанции, работающие на волнах УКВ(FM)-диапазона. При этом формат теле- и радиопередач должен учитывать запросы различных социальных

категорий, а также возрастные особенности аудитории. Очень важна оперативность в донесении до населения актуальных новостей, доступное изложение важнейших новаций в законодательстве.

Взаимодействие со СМИ в деле правового просвещения – важнейшая стратегическая задача, которую видит перед собой Уполномоченный по правам человека. Чем больше люди будут информированы, чем лучше они будут разбираться в новых законах и подзаконных актах, тем меньше у них будет оснований для беспокойства и напряжения. А значит – выше будет уровень общественной стабильности в нашем многонациональном регионе.

Возвращаясь к теме обеспечения прав человека в сфере межэтнических отношений, хотелось бы сказать о роли средств информационной коммуникации в поддержании общественно-политической стабильности. К сожалению, Интернет-издания, а также форумы и социальные сети пестрят высказываниями и материалами, содержащими явные признаки разжигания вражды и ненависти, унижающие достоинство людей по национальному признаку. Достаточно привести один пример. В августе 2012 года сотрудники полиции пресекли попытки двух выходцев из Республики Дагестан совершить хулиганские действия против местных жительниц. Один из них был задержан, другой в ходе преследования смертельно ранил полицейского. Инцидент, естественно, вызвал вполне справедливую волну гнева и возмущения. Однако на одном из информационных сайтов авторы некоторых комментариев возлагали вину за содеянное не на конкретных преступников, а на весь народ, представителями которого они являлись. Это категорически недопустимо.

Редакции СМИ должны отдавать отчет в том, что любое неосторожно произнесенное или напечатанное слово, связанное с такой сферой, как межэтнические и межконфессиональные отношения, может спровоцировать непредсказуемые последствия. Очевидно, что модераторы сайтов, в частности, должны незамедлительно удалять комментарии пользователей, которые носят националистический, ксенофобский, экстремистский характер. Необходимо совершенствование системы мер противодействия распространению через средства информационной коммуникации материалов экстремистского содержания, в том числе активно воздействовать правовыми и моральными средствами на владельцев этих ресурсов.

## Проблемы реализации жилищных прав



Как и в прошлые годы, наибольшее количество жалоб касается вопросов нарушения права на жилище. Ниже приводятся примеры наиболее типичных нарушений жилищных прав граждан.

При этом, как следует из информации, предоставленной прокуратурой Астраханской области, на-

рушение жилищных прав граждан часто является прямым следствием неправомерных действий должностных лиц различного уровня. Так, в 2012 году органами прокуратуры в жилищной сфере было выявлено 1028 нарушений законодательства, принесено 127 протестов на незаконные правовые акты. В суды общей юрисдикции направлено 449 исковых заявлений. Внесено 268 представлений, к дисциплинарной ответственности привлечено 216 лиц. К административной ответственности привлечено 25 лиц. Объявлено 37 предостережений, в следственные органы направлено 12 материалов в порядке ст. 37 УПК РФ для решения вопроса об уголовном преследовании, по результатам рассмотрения которых к настоящему времени возбуждено 6 уголовных дел.

\* \* \*

Как следует из обращений, поступающих к Уполномоченному по правам человека, зачастую гражданам предлагают жилье, которое не отвечает критериям благоустроенности. При этом, пользуясь безвыходностью ситуации, в которой оказываются люди, им обещают решить вопросы с ремонтом позднее.

Типичный пример – ситуация, в которой оказался гр-н Ф. Суд вынес решение: обязать администрацию муниципального образования предоставить заявителю благоустроенное жилое помещение. Исполнение судебного решения растянулось на 2,5 года. Но мало того, гр-ну Ф. была предоставлена квартира, которая, согласно заключению ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Астраханской области в Икрянинском и Лиманском районах», не соответствует

действующим санитарно-эпидемиологическим нормам и правилам. Хотя местные власти уверяют, что предприняли все возможные шаги по ремонту квартиры, предоставленной гр-ну Ф., вопрос остается на контроле Уполномоченного, так как работы по благоустройству, судя по всему, так и не доведены до конца.

Многие астраханцы вынуждены проживать в домах, фактически являющихся аварийными, проживание в которых представляет непосредственную угрозу их жизни и здоровью. Так, специалистами аппарата Уполномоченного по правам человека совместно с представителями ряда организаций (Управление по капитальному строительству,



градостроительной, строительной и жилищной политике г. Астрахани, Служба строительного и жилищного надзора Астраханской области, Управление Роспотребнадзора) была проведена проверка состояния домов по ул. Пороховая в г. Астрахани. Речь идет о домах №№ 14, 14 литер «б», 16, 16 литер «г», 18.

Все перечисленные строения были возведены в начале 60-х гг. прошлого века. Отнести расположенные в них квартиры к категории «благоустроенное жилье» можно лишь с большой долей условности. Дело в том, что квартиры представляют собой т.н. «секции» (на 4 – 6 комнат общие коридор, кухня и туалет), причем в этих «секциях» проживают семьи, в которых имеются дети, пенсионеры, инвалиды. При этом было установлено, что «в местах общего пользования наблюдаются многочисленные разрушения стен в виде трещин, отсутствует остекление лестничных клеток, не работает освещение, [...] в жилых помещениях наблюдается просадка полов, отслоение штукатурного слоя» (Акт жилищной инспекции). Согласно экспертному заключению главного врача ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Астраханской области», условия проживания не соответствуют требованиям п. 9.2. СанПиН 2.1.2.2645-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям проживания в жилых зданиях и помещениях». Предлагаемые администрацией г. Астрахани противоаварийные мероприятия вызывают у людей

недоверие и опасения – они опасаются, что при этом дома могут рухнуть, так как реальный срок их эксплуатации давно истек.

Не меньшую тревогу вызывает ситуация в доме по адресу: ул. 1-я Перевозная, 131. Первоначально имелось заключение межведомственной комиссии о том, что часть дома (его правое крыло) подлежит капитальному ремонту, в связи с чем проживающих в нем граждан надлежало отселить. Однако в результате нескольких судебных решений статус участка дома «завис». Официально аварийным и непригодным для проживания в настоящее время он не признан. Часть людей и поныне проживает в нём, хотя в комнатах отсутствует отопление, постоянно имеют место перебои с электроснабжением, видны явные следы течи воды, притом, что в ряде мест наблюдается провисание оголенной электропроводки. Следует отметить, что некоторым гражданам другое жильё в помещениях маневренного фонда даже не предлагалось, а некоторым, как например гр-ке Д., предлагались явно неприемлемые варианты отселения.



Выше уже говорилось о доме № 49 литер «а» по ул. Волжская г. Астрахани. Там обрушилась стена лестничной площадки первого этажа, его жители вполне обоснованно опасаются за жизнь и сохранность имущества. Городские власти настаивают, что даль-

нейшая эксплуатация здания возможна при условии проведения капитального ремонта, но люди не верят такого рода заверениям. По аналогичным вопросам в 2012 году к Уполномоченному обращались также жильцы домов по ул. Зеленая, 72, Мелиоративная, 2.

Примечательно, что во всех вышеперечисленных случаях администрация г. Астрахани уклоняется от передачи вопроса о том, подлежит ли дом капитальному ремонту либо сносу, на рассмотрение соответствующей межведомственной комиссии. В одних случаях это мотивируется тем, что уже разработаны проекты по их ремонту, в других – следует ссылка на то, что квартиры в доме приватизированы и не являются муниципальной собственностью. Между тем,

именно обследование домов квалифицированными специалистами помогло бы получить ясный ответ о перспективах их дальнейшей эксплуатации.

\* \* \*

Трудности в реализации гражданами жилищных прав – часто следствие пробелов или недоработок в правовом регулировании.

Например, гр-ка Д., жительница г. Астрахани, являющаяся инвалидом, не может получить жилье уже 15 лет. Администрация г. Астрахани в целях решения жилищного вопроса гр-ки Д. вот уже шесть раз «добросовестно» размещала заказы на приобретение благоустроенного жилого помещения в муниципальную собственность через открытые аукционы. Однако всякий раз желающих продать жилплощадь — нет. Согласно информации администрации города, при проведении аукционов потенциальным поставщикам предлагалось 27.850 руб. за 1 м<sup>2</sup>. Между тем, согласно сведениям, полученным от независимых оценщиков и по результатам анализа рынка недвижимости, средняя рыночная стоимость 1 м<sup>2</sup> в однокомнатной квартире «эконом-класса» вторичного жилого фонда составляет 38.000 руб. При этом нужно признать, что муниципальные власти действуют в рамках законодательства. Согласно Закону Астраханской области «О предоставлении жилых помещений в Астраханской области» от 10.10.2006 № 75/2006-03, при обеспечении жильем граждан, имеющих право на получение мер социальной поддержки по обеспечению жильем в рамках реализации Федеральных законов «О ветеранах» и «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», размер указанной выплаты рассчитывается исходя из рыночной стоимости 18 м<sup>2</sup> общей площади жилого помещения, что составляет 455,9 тыс. рублей (25300 руб. за 1 м<sup>2</sup>). В современных социально-экономических условиях данная сумма не позволяет улучшить жилищные условия. В то же время для ветеранов войны социальная выплата рассчитывается исходя из рыночной стоимости 36 м<sup>2</sup> и составляет 910,8 тыс. руб. В этой связи, видимо, следует рассмотреть вопрос об увеличении площади жилья, исходя из которой должно осуществляться определение размера выплаты для инвалидов и ветеранов боевых действий.

Впрочем, гораздо чаще нарушение жилищных прав — есть результат того, что проблемы не решаются годами, а законодательство, естественно, развивается. Так, к примеру, гр-н Б. в своем об-

ращении к Уполномоченному сообщил, что ещё в 1996 году дом, в котором находится его приватизированная квартира, был признан ветхим. Спустя семь лет дом был рекомендован под снос. Согласно жилищному законодательству, действовавшему в тот период, гр-н Б. мог претендовать на улучшение жилищных условий. Однако, как выяснилось, хотя он был включен в т.н. список семей, проживающих в ветхом фонде, на жилищный учёт поставлен не был. Поэтому после вступления в силу нового Жилищного кодекса Российской Федерации у администрации города Астрахани возникли, с их точки зрения, законные основания отказать заявителю в предоставлении жилья. После внимательного анализа ситуации заявителю было рекомендовано решить свою проблему путем «расприватизации» квартиры.

Другой пример. К Уполномоченному обратилась гр-ка К., с которой в квартире общей площадью 35,4 м<sup>2</sup> проживает дочь-инвалид. Министерство социального развития и труда Астраханской области отказало ей в решении вопроса о включении в состав кандидатов на получение социальной выплаты для обеспечения жильем. Мотивировалось это тем, что семья К. обеспечена общей площадью жилого помещения более учетной нормы. При этом, как отмечалось в заключении Уполномоченного, не было учтено то обстоятельство, что её сын не утратил оснований, которые до введения в действие Жилищного кодекса РФ давали ему право на получение жилого помещения по договору социального найма. Откликаясь на просьбу Уполномоченного, прокуратура Астраханской области направила заявление в суд в защиту прав семьи К. Решением Кировского районного суда г. Астрахани от 29.08.2012 г. требования прокурора были удовлетворены в полном объеме, а в декабре 2012 года решение суда было исполнено.

Согласно жилищному законодательству с гражданами, которым предоставлено временное жилье из специализированного (маневренного) фонда, должны быть заключены договоры найма специализированного жилого помещения. Между тем обращения граждан, поступавшие в 2012 году, говорят о том, что жилищное управление по сути навязывало людям заключение договора исполнения обязательств по охране (договор охраны). Договор охраны заключался «временно», но, как известно, «нет ничего постоянного, чем временное». Между тем договор, к примеру, предусматривал, что гражданин обязуется оплатить все коммунальные и жилищные услуги,



оказанные ему за период охраны только после заключения соответствующего договора найма. Таким образом, у граждан образовывалась задолженность. Кроме того, не имея на руках нормального правоустанавливающего документа, подтверждающего законность проживания, малоимущие граждане (а таковых, проживающих в домах маневренного фонда, очень много) не имели возможность оформить субсидию на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.

Совместными действиями главного федерального инспектора по Астраханской области аппарата Полномочного представителя Президента РФ в Южном федеральном округе, прокуратуры Астраханской области, Уполномоченного по правам человека удалось приостановить данную практику заключения с гражданами договоров охраны. Вместе с тем говорить о том, что проблема снята полностью, – нельзя. Согласно имеющейся информации, с гражданами, которым был, по существу, навязан договор охраны, пока так и не спешат заключать договоры найма. В этой связи Уполномоченный по правам человека намерен и впредь держать на контроле данную проблему.

## Права человека и проблемы ЖКХ



Жалобы граждан на нарушение их прав в сфере оплаты за жилищно-коммунальные услуги в последние несколько лет составляют значительную долю в составе обращений.

Главная тема, которая звучит во многих из них, – обоснованность платежей. Так, жительница пос. Оранжереи Икрянинского района гр-ка Г. обратилась к Уполномоченному по правам человека с жалобой, в которой сообщила следующее. Получив на руки текст предлагаемого для заключения договора найма жилого помещения маневренного фонда, она обнаружила, что обязана ежемесячно платить 2 тыс. рублей. Начав проверку по жалобе, Уполномоченный попросил главу МО «Оранжерейнинский

сельсовет» дать разъяснения – исходя из каких критериев сложилась указанная сумма? Выяснилось, что в основу формулы для расчета была положена так называемая «базовая ставка», установленная постановлением Правительства Астраханской области от 28.12.2005 г. № 474-П. Между тем данный нормативный правовой акт регламентирует совершенно иную сферу, а именно – устанавливает размер арендной платы за использование имущества, находящегося в государственной собственности Астраханской области. Соответствующее заключение было направлено главе МО «Оранжевый сельсовет», однако последний сообщил: договор найма заявительницей подписан, «договоренность по всем существовавшим разногласиям достигнута». Сама же заявительница в устной беседе пояснила, что договор она подписала под давлением, поскольку опасалась, что в противном случае «её выселят и больше никаких вариантов не предложат». В этой связи Уполномоченный был вынужден направить своё заключение прокурору района. В результате прокурорской проверки было установлено, что размер платы за жилье, утвержденный решением органа местного самоуправления, не соответствует жилищному законодательству, в связи с чем в декабре 2012 года главе администрации было вынесено представление.

Если в описанном выше случае причиной нарушения прав стал нормативный акт, то имеют место случаи, когда проблема возникает из-за отсутствия правового регулирования. К примеру, в ходе проверки жалобы гр-ки У. выяснилось, что решение Городской Думы от 11.12.2008 года № 190 «Об установлении платы за содержание и ремонт жилого помещения» с августа 2011 года утратило силу. В результате возникла ситуация, когда на территории муниципального образования «Город Астрахань» не стало нормативного акта, регулирующего данный вопрос (на момент подготовки доклада он также отсутствовал). В этой связи горожане вынуждены были вносить плату за содержание и ремонт жилого помещения муниципального жилищного фонда в размере, установленном договорами управления, заключаемыми между администрацией г. Астрахани и управляющими организациями. Между тем частью 3 статьи 156 Жилищного кодекса Российской Федерации на органы местного самоуправления возложена обязанность устанавливать размер платы за содержание и ремонт жилого помещения для нанимателей жилых помещений по договорам социального найма и договорам найма жилых поме-

щений государственного или муниципального жилищного фонда. В итоге у многих людей возникли сложности с реализацией положения части 4 статьи 155 Жилищного кодекса Российской Федерации, гарантирующей компенсацию разницы между тарифами за счет наймодателя. Кроме того, в отношении граждан, имеющих право на предоставление мер социальной поддержки, образовавшийся пробел повлек ненадлежащее исполнение пункта 2.3 постановления Правительства Астраханской области от 09.11.09 г. № 602-П «О Порядке расчета размера компенсации расходов отдельным категориям граждан на оплату жилых помещений и коммунальных услуг в системе персонального учета». Прокуратура г. Астрахани, которая по просьбе Уполномоченного провела проверку по данному факту, лишь констатировала очевидное. Так или иначе, проблема до сих пор не решена, нарушения прав граждан продолжаются.

\* \* \*

Другая группа обращений касается индивидуальных приборов учёта.

В 2012 году Уполномоченному стали поступать многочисленные обращения граждан, которые несвоевременно провели поверку газовых счётчиков. Как оказалось, долги некоторых из них за потребленную услугу выражались четырех- и пятизначными цифрами. Попытки обращения в суд положительного результата не дали, т.к. судебные инстанции расценивали отсутствие действующего поверительного клейма как отсутствие самого счётчика.



Соответственно на людей возлагалась ответственность оплачивать задолженность по нормативу потребления.

Вместе с тем известно, что абонент обязан обеспечивать в установленные сроки представление прибора учета газа для проведения поверки. Однако ни одним нормативным правовым актом не установлена обязанность поставщика уведомлять абонента о том, что межповерочный интервал у индивидуального прибора учета

(счетчика) истек и о необходимости поверки счетчика. Во избежание аналогичных проблем в будущем, видимо, целесообразно такую обязанность закрепить.

Ещё одна проблема, имеющая давние истоки, проявилась в 2012 году. Два года назад, когда встал вопрос опломбирования индивидуальных приборов учета на горячую воду, региональное министерство жилищно-коммунального хозяйства заверило, что будет опубликован перечень организаций, которым предоставлено право устанавливать и опломбировать счетчики на горячую воду. Данная информация действительно вскоре была доведена до астраханцев через местные СМИ. При этом те из граждан, кто проживает в многоквартирных домах с непосредственной формой управления, могли обращаться в ООО «Энергоконтроль». Впоследствии выяснилось – поставщик горячей воды (ООО «Лукойл-ТТК») расторг договор с Единым информационно-расчетным центром, а последний передал теплоснабжающей организации устаревшие данные о характеристиках приборов учета. При этом «Лукойл-ТТК» заявил, что поскольку между ним и ООО «Энергоконтроль» никогда не было договорных отношений, людям придется оплачивать задолженность исходя из нормативов потребления горячей воды. Опять-таки недоработка должностных лиц существенно ударила по карману многих астраханцев, добросовестно обратившихся в своё время в организацию, реквизиты которой были официально опубликованы в печати.

Также в 2012 году выявилась проблема порядка расчетов за коммунальные услуги по показаниям индивидуальных приборов при отсутствии коллективного прибора учета в многоквартирном доме. Так, к Уполномоченному по правам человека обратилась гр-ка К., состоящая членом жилищно-строительного кооператива № 7. По решению Арбитражного суда Астраханской области по иску МУП г. Астрахани «Астрводоканал» с указанного кооператива был взыскан долг за услуги по водоснабжению и водоотведению. В результате кооператив, естественно, произвел расчет стоимости оказанных услуг исходя из количества жителей и утвержденных нормативов водопотребления и водоотведения, несмотря на наличие в квартирах граждан счетчиков. При этом сложившаяся судебная практика препятствует гражданам вносить плату за потребленные коммунальные ресурсы исходя из показаний пригодных к эксплуатации индивидуальных приборов учета.

\* \* \*



Наконец, отдельная тема – жалобы граждан, объединившихся в товарищества собственников жилья, на председателей ТСЖ в связи с отказом последних предоставлять жильцам информацию о показателях финансово-хозяйственной деятельности. Люди, к примеру, сообщали, что не могли даже ознакомиться с протоколами общих

собраний, а уж тем более — получить заверенную копию данного документа.

В итоге — людей вынуждают вносить платежи, которые в реальности собственниками не утверждались. Так, гр-ка Ю. в своей жалобе сообщила, что председатель ТСЖ обратился в суд с требованием о взыскании с неё задолженности по оплате коммунальных услуг. Суд удовлетворил иск ТСЖ, однако его решение базировалось на протоколах общих собраний, которые гр-ка Ю. до этого тщетно требовала от председателя товарищества. Несмотря на то, что в судебном заседании она заявила о данном факте, утверждала, что никаких собраний не было, суд не принял её доводы во внимание. К сожалению, аналогичные ситуации не редкость. Позиция суда такова — если решения общего собрания своевременно в суде не обжаловались, значит, они законны. Проблема, однако, в том, что люди до поры, до времени вообще не догадываются о существовании каких-то собраний и протоколов.

Истоки данной ситуации в том, что, хотя действующим законодательством предусмотрена обязанность руководства ТСЖ предоставлять членам товариществ сведения о финансово-хозяйственной деятельности товарищества, и даже установлен соответствующий порядок данной процедуры, ответственность за нарушение этой обязанности не предусмотрена. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях содержит норму о том, что учредителей управляющих компаний за нарушение стандарта раскрытия информации могут оштрафовать на 50 тысяч рублей. Однако на сегодняшний день за несоблюдение требований закона

нельзя привлечь к ответственности ни правление ТСЖ, ни лично его председателя.

## **Социальное обеспечение. Медицинская помощь. Трудовые права**

По-прежнему большое количество жалоб, поступающих к Уполномоченному по правам человека, касаются реализации права на социальное обеспечение.

Как показывает практика, в большинстве случаев нарушение социальных прав является следствием того, что у заявителей отсутствуют документы, которые могут подтвердить те



или иные обстоятельства, служащие основанием для назначения выплат либо предоставления льгот. Причем попытки граждан самостоятельно истребовать эти документы часто остаются безрезультатными, что является следствием нежелания различных организаций или должностных лиц «утруждать» себя работой по их поиску и направлению людям.

Так, к примеру, к Уполномоченному поступило обращение г-ки Г., которая на протяжении длительного времени не могла добиться назначения единовременной страховой выплаты в связи со смертью супруга. Причина заключалась в том, что на руках у заявительницы не было справки о среднем месячном заработке умершего за период, выбранный для расчета ежемесячных страховых выплат. Запросы Астраханского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации в организацию, где работал муж заявительницы, оказались безрезультатными. Лишь благодаря вмешательству Уполномоченного по правам человека необходимый документ в конце концов удалось истребовать.

\* \* \*

Нарушения прав граждан в социальной сфере возникают также вследствие несовершенства законодательства. Приведем некоторые примеры по материалам жалоб, рассмотренных в 2012 году.



Согласно Закону Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», мужчины, не достигшие возраста 60 лет, и женщины, не достигшие 55 лет, но имеющие страховой стаж продолжительностью не менее 25 и 20 лет соответственно, в случае их увольнения с работы в связи с ликвидацией организации

либо сокращением численности работников организации вправе претендовать на досрочную пенсию, хотя и не ранее чем за два года до наступления пенсионного возраста. Гр-н С., будучи уволенным с работы по сокращению штатов, в марте 2012 года, за месяц до достижения 58 лет, обратился в Областное государственное казенное учреждение «Центр занятости населения Черныярского района». В своем заявлении на имя руководителя указанного учреждения он просил рассмотреть вопрос о досрочном назначении ему пенсии. Ему было отказано в положительном решении вопроса, который мотивировался тем, что он якобы слишком поздно обратился. Устно же ему заявили, что обращаться нужно было в конце предыдущего года, а «сейчас списки уже сформированы». Из ответа Агентства по занятости населения Астраханской области на запрос Уполномоченного по правам человека выяснилось, что ещё в конце 90-х гг. Министерство труда и социального развития Российской Федерации рекомендовало назначать пенсии досрочно лишь «при отсутствии у гражданина возможности трудоустроиться». В областном Агентстве по занятости сочли, что гр-н С. вполне может найти себе работу. Такой вывод был сделан на основе данных об образовании и последнем месте работы заявителя. Хотя, наверное, если взять другие факторы (возраст заявителя, отсутствие вакансий на предприятиях и организациях, соответствующих его профессии и квалификации), то вывод будет явно другой. Кроме того, неясно – почему, отказывая гр-ну С. в досрочной пенсии, органы занятости не предложили ему конкретные варианты трудоустройства?

Изучение обстоятельств дела гр-на С. приводит к выводу, что действующая на сегодняшний день процедура назначения досроч-

ной пенсии нуждается в уточнении. Во-первых, следует более чётко определить: когда граждане могут обращаться в органы занятости по данному вопросу – строго по достижении ими 53 и 58 лет либо всё-таки заблаговременно, а если так, то – не ранее какого срока. Во-вторых, и это более существенно, на сегодняшний день служба занятости вправе *предложить* Пенсионному фонду назначение досрочной пенсии. То, что решение вопроса о назначении пенсии отдаётся на усмотрение должностных лиц без каких-либо чётко оговоренных условий – бесспорно, это создает потенциальную возможность произвольных действий. Налицо так называемый коррупционный фактор.

Другой пример того, как нарушение права на социальное обеспечение является следствием несовершенства закона. Гр-ка З. подала в Областное государственное казенное учреждение «Центр социальной поддержки населения Кировского района г. Астрахани» заявление о выплате ей ежемесячного пособия по уходу за ребенком в связи с рождением дочери. Пособие было назначено, однако не с даты рождения ребенка, который появился на свет, когда заявительница находилась на отдыхе за рубежом, а с момента, когда девочка вернулась на родину и её зарегистрировали по месту жительства родителей. Именно это решение заявительница обжаловала Уполномоченному по правам человека, одновременно обратившись в суд.

В результате проверки Уполномоченный пришёл к выводу, что право заявительницы было нарушено. Пособие, на которое претендовала заявительница, установлено Федеральным законом «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» от 19.05.1995 г. № 81-ФЗ. Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации «Об утверждении Порядка и условий назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей» от 23.12.2009 года № 1012н установлен исчерпывающий перечень оснований как для назначения ежемесячного пособия по уходу за ребенком, так и для отказа в его выплате. При этом факт рождения и временного проживания ребенка за пределами Российской Федерации не является основанием для отказа в предоставлении гражданину пособия. Как уже отмечалось, гр-ка З. в момент рождения дочери временно находилась за границей. Однако при этом она продолжала оставаться гражданкой России, имела постоянное место жительства в Астрахани, с регистрационного учё-



та не снималась. Таким образом, отказ в выплате ей пособия с даты рождения ребенка являлся неправомерным. В суде гр-ка З. привела указанные аргументы, заявила ходатайство о приобщении заключения Уполномоченного по правам человека к материалам дела. В результате её право было полностью восстановлено.

Следует однако отметить, что причиной возникновения ситуации с гр-кой З. является неоднозначное толкование статьи 17.2. Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей». Формулировка данной статьи столь громоздка и витиевата, что составители явно не заметили, как в ней оказались нарушены внутренние логические связи. Перечисленные виды пособий в связи с наличием слова «соответственно» должны соотноситься с определенными сроками. Однако оно не проясняет, а, напротив, – запутывает содержание. Вообще с точки зрения юридической техники, нелишним было бы в принципе изменить структуру статьи, изложить её так, чтобы смысл её был одинаково доступен как гражданам, так и чиновникам, работающим в социальной сфере.

\* \* \*



Отдельно следует сказать о социальной защите инвалидов. Согласно официальным данным, общее число инвалидов в Астраханской области составляет 42963 человека, в том числе детей-инвалидов – 3083. Целью государственной политики в данной сфере является создание системы экономических, правовых

мер и мер социальной поддержки, направленных на создание им равных с другими гражданами возможностей. Однако далеко не всегда лица, имеющие ограниченные возможности по здоровью, чувствуют себя равными и полноценными членами современного общества.

К Уполномоченному по правам человека продолжают поступать обращения граждан по вопросу необходимости ежегодного пере-

освидетельствования. Постановление Правительства Российской Федерации «О порядке и условиях признания лица инвалидом» от 20.02.2006 № 95 (в которое в сентябре прошлого года были внесены некоторые изменения) устанавливает, что переосвидетельствование инвалидов I группы проводится 1 раз в 2 года, инвалидов II и III групп – 1 раз в год, а детей-инвалидов – 1 раз в течение срока, на который ребенку установлена категория «ребенок-инвалид».

Существует утвержденный Правительством перечень заболеваний, дефектов, необратимых изменений и нарушений функций организма, при которых возможно назначение группы инвалидности без указания срока переосвидетельствования. Однако, как показывают жалобы, вопрос этот до конца остается не урегулированным. Судя по отзывам граждан, столкнувшихся с проблемой переосвидетельствования, данная процедура сопряжена для них подчас не только со значительными физическими затруднениями, но и с морально-психологическим дискомфортом. Очевидно, что с учётом новых реалий, вызванных ратификацией Конвенции о правах инвалидов, следует более четко и последовательно решить вопрос о том, что независимо от установленной группы инвалидности, степени реабилитации граждан и возможности их полной адаптации, необходимо при наличии определенных условий устанавливать группу инвалидности без установления требования к прохождению ежегодного переосвидетельствования.

Согласно информации, полученной Уполномоченным по правам человека из ряда контролирующих и надзорных органов, в 2012 году имели место нарушения прав инвалидов по вине территориальных подразделений министерства социального развития и труда Астраханской области, а также Астраханского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации.

Это выражалось, в частности, в несвоевременном обеспечении инвалидов техническими средствами реабилитации, несоблюдении установленного порядка направления граждан в учреждения социальной защиты, ненадлежащем оказании социальной помощи на дому. Так, в Ленинском районе г. Астрахани имел место трагический случай, когда вследствие некачественной организации социальной работы пожилой человек скончался в больнице в результате токсикологического отравления. Как выяснилось в ходе проверки, социальным работником ненадлежащим образом обеспечивались гигиенические условия проживания и организации питания инвалида.

Кроме того, выяснилось, что, несмотря на отсутствие у социального работника необходимой квалификации, он проводил медицинские процедуры, связанные с психотропными веществами. Нарушения законодательства о социальной защите инвалидов допускались также в деятельности органов местного самоуправления. В частности, в ряде сельских районов нарушались права инвалидов на первоочередное обеспечение земельными участками для строительства гаражей, индивидуального жилищного строительства, ведения подсобного, дачного хозяйства и садоводства.

\* \* \*

В 2012 году Уполномоченный по правам человека направил официальное заключение в адрес министерства здравоохранения Астраханской области в связи с тем, что Программа государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи на территории Астраханской области на 2012 год, утвержденная постановлением Правительства Астраханской области от 27.12.2011



№ 614-П, в части подушевого норматива финансовых затрат на оказание медицинской помощи не соответствует федеральному законодательству.



Данный вопрос параллельно с Уполномоченным по правам человека был поднят также прокуратурой Астраханской области, которая в рамках полномочий, предоставленных законом данному государственному органу, предприняла меры для обеспечения прав астраханцев на охрану здоровья. Прокурор области дважды обращался в суд по данному вопросу, при этом обоснованность его позиции была подтверждена судебными органами, вплоть до Верховного Суда Российской Федерации.

Кроме того, как отмечается в информации, предоставленной Управлением Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по Астраханской области (Росздравнадзор), в 2012 году на территории региона были отмечены случаи нарушения права отдельных категорий граждан на лекарственное обеспечение. В частности, было допущено необоснованное превышение предельной оптовой надбавки на препараты, входящие в перечень жизненно важных лекарств. В деятельности ряда лечебных учреждений установлены факты ненадлежащего оказания медицинской помощи, неправильной постановки диагноза и лечения, отсутствия необходимых медицинских препаратов и оборудования. Всё это, естественно, самым существенным образом сказывается на качестве медицинских услуг.

\* \* \*

Комплекс гарантий в сфере трудовых отношений (включая право на свободный труд, право на защиту от безработицы, а также – на наличие благоприятных условий труда и оплату труда не ниже определенного уровня) закреплен в статье 37 Конституции Российской Федерации.

Наиболее типичные нарушения трудового законодательства в 2012 году выразились, как и ранее, в злоупотреблениях работодателей при проведении процедуры сокращения численности работников, систематической и длительной невыплате (в ряде случаев – более 2-х месяцев) заработной платы, неисполнении судебных приказов о взыскании заработной платы. Имеют место единичные случаи необоснованного отказа в приеме на работу женщин, имеющих детей до трех лет.

Особую тревогу вызывают темпы роста задолженности по заработной плате. Если в начале 2012 года её общая сумма по региону составляла более 2 млн рублей, то к концу года задолженность выросла практически до 16 млн рублей. О глубине проблемы говорит хотя бы тот факт, что, по данным Управления Федеральной службы судебных приставов Российской Федерации по Астраханской области, в 2012 году было возбуждено свыше 3 тысяч исполнительных производств, связанных с выплатой заработной платы.

По данным Агентства по занятости населения Астраханской области, в регионе около 17,5 тыс. официально зарегистрированных безработных. При этом количество предлагаемых вакансий мень-



ше, чем число лиц, официально стоящих на учёте в службе занятости (5671 и 6292 – соответственно). Наибольшее число граждан, не имеющих возможности трудоустроиться, проживает в Астрахани. Однако с учётом доли безработных от количества населения гораздо большее беспокойство вызывает ситуация в сельских районах. Осо-

бенно высокий уровень безработицы наблюдается в Харабалинском (3,9%) и Камызякском (2,7%) районах – примечательно, что районными центрами в обоих случаях являются города областного подчинения, в которых жителям гораздо труднее найти подходящую работу с учётом своего профессионального образования и навыков. Неблагополучно с точки зрения уровня безработицы выглядят также Лиманский и Черноярский районы.

По мнению Астраханского регионального отделения Фонда социального страхования РФ, весьма остро стоит также проблема права людей на безопасный труд. Специалисты Фонда провели анализ поступивших сообщений о несчастных случаях на производстве, имевших место в 2012 году, и выяснили, что наибольший удельный вес страховых случаев в ушедшем году зафиксирован в организациях судостроения, строительства, медицины, транспорта и перевозки грузов. При этом только в 42% случаев более-менее однозначно можно говорить о вине самих работников (собственная неосторожность, нарушение трудовой дисциплины). Хотя и здесь возникают вопросы: был ли проведен должным образом инструктаж по технике безопасности? не толкают ли людей на нарушение производственных правил сами работодатели? Практически в 32% случаев виновниками травматизма являются работодатели (неудовлетворительная организация производства работ, неудовлетворительное содержание и недостатки в организации рабочих мест). Кроме того, имеются факторы, которые также скорее следует отнести к вине работодателей, поскольку, как отмечает Астраханское региональное отделение Фонда социального страхования, в «основе их возникновения в основном лежат причины организационного характера. Преобладают нарушения требований безопасности, которые явились причиной каждого третьего несчастного случая с тяжелыми последствиями и каждого второго смертельного случая на производстве».

Как подчеркивается в информации, предоставленной прокуратурой Астраханской области, государственные органы, в чью сферу ответственности входит защита трудовых прав граждан, не всегда в должной степени ведут работу в этом направлении. В частности, отмечается, что Государственной инспекцией труда по Астраханской области практически не проводились проверки работодателей-банкротов, а региональное Агентство по занятости населения Астраханской области не применяло в должной степени меры административного воздействия к тем работодателям, которые вопреки требованию закона, не представляли информацию о наличии квот для приема на работу инвалидов.

Вместе с тем представители Гострудинспекции вполне обоснованно утверждают, что сегодняшний уровень законодательного регулирования в недостаточной степени обеспечивает возможности внесудебной защиты трудовых прав граждан. В качестве одной из актуальных проблем называется, к примеру, повсеместная ныне практика заключения с работниками гражданско-правовых договоров. Как известно, согласно статье 11 Трудового кодекса Российской Федерации, трудовое законодательство и иные акты, содержащие нормы трудового права, не распространяются на лиц, работающих на основании договоров гражданско-правового характера. При этом право квалифицировать характер отношений, возникающих между работодателем и работником, предоставлено исключительно судебным органам. Вероятно, следует согласиться с мнением о том, что Гострудинспекции в целях оперативного реагирования на нарушения трудовых прав граждан следует официально предоставить возможность во внесудебном порядке квалифицировать характер правовых отношений между сторонами – при наличии признаков трудовых отношений, определенных статьями 15 и 56 Трудового кодекса Российской Федерации.

## **Вопросы экологии и благоприятной окружающей среды**



Особое значение имеет право на благоприятную окружающую среду, предусмотренное статьей 42 Конституции Российской Федерации. По существу, это одно из базовых прав, поскольку экологическое состояние среды обитания

непосредственным образом оказывает влияние на жизнь и здоровье каждого индивида.

Как отмечают эксперты, экологическая обстановка на территории Астраханской области является неоднозначной. По их мнению, регион может быть отнесен к территории «с умеренными нагрузками на природную среду» и, кроме того, «на значительных площадях природные ландшафты сохраняют свои естественные свойства и способность к самоочищению». Вместе с тем экологи отмечают наличие ряда серьезных проблем, в число которых входят следующие факторы, негативно влияющие на окружающую среду.

Одна из наиболее существенных проблем – загрязнение атмосферного воздуха в связи с выбросами предприятиями вредных соединений (сероводород, диоксид серы, углекислый газ, диоксид азота). В первую очередь речь идет о предприятиях нефтегазового комплекса, иных организациях, занимающихся разработками месторождений полезных ископаемых.

Другая проблема – наличие в регионе большого количества несанкционированных свалок. Только с августа по сентябрь 2012 года было выявлено 143 несанкционированные свалки твердых бытовых отходов общей площадью более 125 гектаров. Захламление земель приводит к повышению уровня бактериологического и химического загрязнения грунта, поверхностных и подземных вод, что в конечном счёте проявляется в увеличении заболеваемости населения области.



Вот почему Губернатор области А.А. Жилкин призвал органы власти всех уровней обратить самое пристальное внимание на эту проблему. Глава региона поставил задачу ликвидировать все несанкционированные свалки к 2014 году. Решить данную задачу предполагается за счёт пуска на полную мощность мусоросортировочного комплекса. Кроме того, за счет средств регионального дорожного фонда будут оборудованы мусоросборники вдоль левобережной и правобережной автомобильных трасс Астрахань – Волгоград. Планируется также развернуть деятельность мобильных экологических отрядов из числа учащих и студентов.



Наконец, ещё одна серьезная проблема – обеспечение населения качественной питьевой водой. Хотя в 2012 году количество населения, охваченного централизованным питьевым водоснабжением, увеличилось (80,9%), говорить пока о благополучии в этой сфере не приходится. По крайней мере 229 населенных пунктов, которые расположены в сельской местности, не обеспечиваются водой надлежащего качества. В этой связи можно сделать вывод, что более 50% сельского населения не имеют доступа к безопасной питьевой воде. В регионе отсутствует необходимый комплекс очистных сооружений, обеззараживающие установки имеются всего лишь на 5 из 34 водопроводов (14,7%). Наиболее критическая ситуация по обеспечению населения качественной питьевой водой складывается в Приволжском, Икрянинском, Черноярском, Володарском, Наримановском и Енотаевском районах области.

\* \* \*

Жалобы, поступавшие в 2012 году в адрес Уполномоченного по правам человека, а также сообщения СМИ свидетельствуют о том, что право граждан на благоприятную окружающую среду ущемляется прежде всего различными хозяйствующими субъектами. Однако имеют место случаи, когда людей в буквальном смысле слова травят предприятия, давно прекратившие свою деятельность. Так, жители микрорайонов АЦКК, пос. Стрелецкий и 6-го микрорайона г. Астрахани в 2012 году жаловались в различные инстанции на удушливый запах химических веществ, распространяющийся преимущественно в ночное время. От этого запаха отмечалось ухудшение здоровья граждан, обострение хронических заболеваний, головокружение. Астраханской межрайонной природоохранной прокуратурой был установлен источник загрязнения атмосферного воздуха. В ходе проверки выяснилось, что в степной зоне, прилегающей к городской черте, в пределах МО «Солянский сельсовет» Наримановского района имеется хранилище промышленных стоков бывшего Астраханского целлюлозно-картонного комбината. Данное





предприятие не функционирует почти двадцать лет. Однако в результате высоких природных температур произошло возгорание опасных промышленных отходов, что привело к распространению удушливого запаха, а также превышению предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ в населённых местах по бензолу в 25,8 раза, по толуолу в 4 раза, по ксинолу в 4,8 раза и диоксиду серы в 21,2 раза. С целью локализации возгорания и предотвращения дальнейшего ухудшения состояния окружающей среды были привлечены силы и средства органов МЧС России по Астраханской области.



В конце декабря 2012 года в ряд государственных органов, в т.ч. в аппарат Уполномоченного по правам человека, стали обращаться жители села Яксатово Приволжского района. Люди сообщали, что по селу распространяется удушающий запах газа. Как указывали заявители, «сотрудники газовой службы выяснили, будто

сотрудники кирпичного завода спускают остатки сжиженного газа из баллонов на землю. Из-за этого долго стоит запах, который проникает не только в дома, но и в близ расположенные детские учреждения — детский садик и школу». По итогам проверки специалисты МЧС и Управления Роспотребнадзора выяснили, что на территории бывшего кирпичного завода имелось предприятие, осуществлявшее деятельность по переработке нефтепродуктов без правоустанавливающих документов. Хотя на момент проведения проверки предприятие не функционировало, экспертами были обнаружены 3 неплотно закрытые цистерны, используемые для хранения нефтепродуктов, из которых распространялся ярко выраженный неприятный запах.

В 2012 году к Уполномоченному поступило коллективное обращение жильцов домов по ул. Бакинская, обжаловавших действия индивидуального предпринимателя, который в целях строительства

административно-торгового центра снес объекты, необходимые для удовлетворения бытовых нужд жильцов дома (дворовые туалеты, выгребные ямы), а мусорные контейнеры в нарушение СанПиН 2.1.2.2645-10 перенесены таким образом, что оказались в непосредственной близости от дома. При этом в указанном доме отсутствует канализация, в связи с чем демонтаж дворовых туалетов и выгребных ям угрожает санитарно-эпидемиологическому благополучию жильцов дома.

Также к Уполномоченному поступило обращение гр-на Т. в связи с расположением автостоянки торгового центра «Лента» в непосредственной близости к жилому дому. При визуальном осмотре было установлено, что расстояние от парковки до объектов застройки составляет около 8 метров. Однако согласно СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов», утвержденных приказом Главного государственного санитарного врача Российской Федерации, при вместимости автостоянки до 50 машино-мест расстояние должно составлять 15 метров.

В этой связи по просьбе Уполномоченного по правам человека прокуратура Советского района г. Астрахани провела проверку, по результатам которой в отношении юридического лица – ООО «Лента» было возбуждено производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 6.3 КоАП РФ «Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения». Также по выявленным нарушениям директору указанной организации внесено представление об устранении нарушений санитарно-эпидемиологического законодательства.

## **Права граждан и пенитенциарная система**



В 2012 году общее количество осужденных, отбывающих наказание в исправительных колониях, расположенных на территории Астраханской области, составило 4030 человек.

Одной из серьезных проблем остается отсутствие у многих осужденных паспорта – основного документа, удо-

стоверяющего личность и подтверждающего принадлежность к гражданству. Как следует из данных, полученных при посещении исправительных колоний, паспорта нет примерно у 12% от общего числа лиц, отбывающих наказание. Как известно, при аресте паспорт гражданина изымается, и не редки случаи, когда данный документ «исчезает» из уголовного дела в период дознания и предварительного следствия. Находясь в исправительной колонии, осужденные обращаются к администрации с заявлением о восстановлении паспорта. Однако в случаях, когда речь идёт об осужденных, миграционные органы не просто восстанавливают паспорт, а как бы заново решают вопрос о приобретении лицом гражданства. При этом они руководствуются пунктами «ж» и «з» статьи 16 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», которые запрещают принимать в российское гражданство тех, кто отбывает уголовное наказание, а также тех, кто имеет неснятую или непогашенную судимость. По сути, данные нормы должны применяться лишь в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, желающих приобрести российское гражданство. В этой связи в законодательстве, очевидно, необходимо уточнить, что вышеуказанные ограничения не должны распространяться на лиц, которые уже являются гражданами России и могут доказать свою принадлежность к российскому гражданству. Это устранил одну из причин, толкающих людей без определенного правового статуса на совершение новых преступлений.

В 2012 году многие осужденные, а также граждане, находящиеся в следственных изоляторах, обращались к Уполномоченному по правам человека за содействием в получении текстов нормативных правовых актов, постановлений Европейского суда по правам человека, высших судов Российской Федерации. Конечно, по мере возможностей Уполномоченным оказывалось содействие в выяснении и предоставлении необходимой информации, решались вопросы о пополнении библиотек. Однако этого недостаточно для удовлетворения спроса на информацию в местах принудительного содержания.

По-прежнему много фактов нарушений прав граждан, связанных с режимом содержания в пенитенциарных учреждениях. В частности, были выявлены нарушения норм санитарного и материально-бытового обеспечения в обоих следственных изоляторах, а также в исправительных колониях № 2 и № 6. Особую обеспокоенность вызывает фактическая наполняемость ИК-6, где имело место пре-



вышение лимита на 212 человек. Переполнены были СИЗО-1 (615 человек при лимите в 517 человек) и СИЗО-2 (814 человек при лимите в 600 человек).

Неудовлетворительное состояние уголовно-исполнительных учреждений Астраханской области связано с изношенностью их материально-технической базы, и именно это, в первую очередь, объективно влечёт нарушение требований режима содержания. В частности, при посещении Уполномоченным по правам человека и сотрудниками его аппарата исправительных учреждений были выявлены недостатки, характерные для камер штрафных изоляторов: отсутствует искусственная вентиляция, горячее водоснабжение, имеет место слабое освещение. Следствием указанных недостатков является нарушение прав осужденных на надлежащее санитарное, материальное и социально-бытовое обеспечение.

### **РАЗДЕЛ III. ЗАЩИТА ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

Наиболее активно обсуждаемой темой в последнее время становится семейное обустройство детей. Очевидно, что альтернативой усыновления российских детей-сирот иностранными гражданами может быть только одно – участие самих граждан России в усыновлении детей, оказавшихся без родительского попечения.



В этой связи наиболее значимым событием 2012 года в сфере защиты детей стало включение Астраханской области в число пилотных регионов, участвующих в программе «Россия – без сирот». Это – признание многолетней работы руководства региона в сфере демографической, семейной и социально ориентированной политики, а также того солидного опыта, который накоплен в области. Включение Астраханской области в программу «Россия – без сирот»

позволит органам власти совместно с заинтересованными ведомствами и общественностью на более высоком уровне проделать работу по сокращению сиротства в регионе.

В истекшем году основным направлением работы Уполномоченного по правам ребенка являлось рассмотрение поступивших в его адрес обращений. В структуре обращений присутствуют жалобы на нарушения прав несовершеннолетних и их родителей, вызванные решениями органов власти, учреждениями образования, здравоохранения и социальной защиты. Вместе с тем значительный объем обращений – это ходатайства, относящиеся к проблемам обеспечения прав детей.

Необходимо отметить, что в последние два года при обращении к Уполномоченному по правам ребенка граждане активно используют возможности Интернета: около трети обращений поступают в виде электронного документа. В 2012 году значительное число обращений поступило к Уполномоченному по правам ребенка от родителей, а также опекунов и попечителей. В полтора раза, по сравнению с 2011 годом, возросло количество обращений от лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Возросло количество заявлений и просто от неравнодушных людей, которые по зову совести, из чувства человеческого сострадания, выполняя свой гражданский долг, обращались к Уполномоченному по правам ребенка по поводу необходимости помощи детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации. Во всех случаях обращения принимались к рассмотрению либо, если это было целесообразнее, – заявителям письменно либо устно давались разъяснения относительно возможных вариантов защиты прав ребенка.

## **Оградить детей от преступников и преступности**



Начать необходимо с проблемы, которая сегодня является центральной для всех государственных структур, занимающихся защитой прав детей. Это проблема того, как оградить наших маленьких сограждан от преступных посягательств. Прежде всего, конечно, речь идет о преступ-

лениях насильственного характера, представляющих наибольшую угрозу для жизни и здоровья детей, наносящих тяжелейшую, подчас непоправимую психологическую травму ребенку.

В истекшем году совместными усилиями Уполномоченного по правам ребенка, прокуратуры Астраханской области, Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Астраханской области, Управления Министерства внутренних дел России по Астраханской области был подготовлен специальный доклад «О предупреждении насильственных преступлений в отношении несовершеннолетних в Астраханской области».

Составленный на основе анализа и обобщения официальных статистических данных, результатов различных проверок, в т.ч. письменных и устных обращений граждан, данный спецдоклад имел главной целью привлечение внимания государственных и муниципальных органов, их должностных лиц к проблеме предупреждения насильственных преступлений в отношении несовершеннолетних в регионе.

Ситуация в этой сфере действительно вызывает крайнюю тревогу. По данным правоохранительных органов, в 2012 году в отношении детей и подростков совершено более пятисот преступлений. Это несколько ниже, чем в 2011 году, но всё же говорить о благоприятной динамике пока, к сожалению, не приходится, так как снижение произошло всего на 2%. При этом жертвами преступлений стали 604 несовершеннолетних гражданина. Рост преступлений в отношении несовершеннолетних зарегистрирован в следующих районах: Ленинском г. Астрахани (на 15,9%); Ахтубинском (на 13,7%), Икрянинском (на 14,3%), Лиманском (на 131,6%), Наримановском (на 112,5%), Приволжском (на 27,3%), Харабалинском (на 38,1%).

При этом преступления против жизни и здоровья (убийства, причинение вреда здоровью различной степени тяжести) составили 37% от общего количества преступлений; преступления в сфере половой неприкосновенности — соответственно 13%.

Как правило, дети являются жертвами взрослых – более 70% преступлений совершается именно ими. Вместе с тем подчас и сами несовершеннолетние совершают противоправные поступки в отношении своих сверстников. В целом по итогам 2012 года в области наблюдается снижение числа преступлений, совершенных несовершеннолетними или при их соучастии (на 19,1%). Число тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных несовершеннолетними, сократилось в среднем на 42%.

Вместе с тем 713 – а именно такова численность несовершеннолетних, совершивших преступления, – цифра всё-таки весьма внушительная и не дающая повода к самоуспокоению. Характерно, что примерно половина от этого числа – 45,3% – на момент совершения преступления нигде не училась и не работала.

Не менее острая проблема в этой связи – детская безнадзорность. Согласно оперативной сводке УМВД России по Астраханской области, в 2012 году в розыск было объявлено 482 несовершеннолетних, из которых около половины самовольно покинули свои дома либо детские учреждения. Основной причиной ухода являются конфликты с родителями либо лицами, их заменяющими. Причем данной проблеме подвержены в равной степени как благополучные, так и неблагополучные семьи.



Конечно, правоохранительные органы стремятся предпринимать необходимые меры, чтобы переломить ситуацию. В частности, подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел осуществляют комплексную работу по профилактике и предупреждению противоправных проявлений в детской и подростковой среде. Ежедневно проводится патрулирование, а также рейдовые мероприятия – с целью выявления фактов нахождения в ночное время в общественных местах без сопровождения родителей (законных представителей) лиц, не достигших 16-летнего возраста. Полезная занятость несовершеннолетних, организация их временного трудоустройства в каникулярное и свободное время – весьма эффективная форма профилактики правонарушений в детской и подростковой среде. Другое важное направление – борьба против алкоголизации и наркомании. Данная работа находится под личным контролем Губернатора области, возглавляющего антинаркотическую комиссию.

В 2012 году к Уполномоченному по правам ребенка поступило несколько обращений, связанных с ситуацией, угрожающей жизни, здоровью и благополучию ребенка. В этой связи предпринимались

оперативные меры реагирования. В частности, информация немедленно доводилась до сведения правоохранительных органов, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, органов опеки и попечительства. Соответствующие обращения находились на контроле вплоть до их разрешения.

\* \* \*

Вместе с тем, как отмечает руководство министерства социального развития и труда Астраханской области, в ходе работы по профилактике детских правонарушений выявляются проблемы, требующие внесения изменений в действующее законодательство.

К примеру, не урегулирована проблема дифференцированного пребывания несовершеннолетних правонарушителей в специализированных социально-реабилитационных учреждениях. Очевидно, что в Федеральном законе «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24.06.99 года № 120-ФЗ необходимо предусмотреть отдельное размещение детей, имеющих различные формы противоправного поведения и страдающих психическими заболеваниями. Проблемным остается также вопрос о применении на практике статьи 77 Семейного кодекса Российской Федерации в части отобрания ребенка у родителей или лиц, их заменяющих, при непосредственной угрозе его жизни или здоровью. В частности, как отмечается в заключении министерства социального развития и труда Астраханской области, «не установлены критерии и случаи угрозы жизни и здоровью ребенка». Кроме того: «1) немедленное отобрание ребенка сопряжено с подготовкой и подписанием соответствующего акта руководителем уполномоченного органа исполнительной власти, что фактически делает невозможным "немедленное" исполнение соответствующих функций. Принятие соответствующего акта об отобрании особенно затруднительно для отдаленных районов (так, уполномоченный орган по вопросам опеки и попечительства в нашем регионе – министерство социального развития и труда Астраханской области, находится в г. Астрахань); 2) не предусмотрена возможность сохранения ребенку кровной семьи и проведение необходимой работы с семьей по предотвращению аналогичных ситуаций; 3) семидневный срок, установленный для подготовки и направления материалов в суд на лишение или ограничение в родительских правах, очень мал и не позволяет собрать объективный и полный материал для судебного иска».



## Жилищные права несовершеннолетних



Не менее важная тема – жилье для несовершеннолетних. По-прежнему наибольшее количество обращений, поступающих к Уполномоченному по правам ребенка, касается жилищных прав детей. Это, в первую очередь, заявления от семей, которые в течение длительного времени не переселя-

ются из ветхого, аварийного жилья.

Не менее остро стоит проблема жилищного обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В целом, в последние годы ситуация с обеспечением жилыми помещениями детей-сирот несколько улучшилась, поскольку она находится на особом контроле у Губернатора и Правительства Астраханской области. Тем не менее, данная проблема ещё далека от разрешения – особое беспокойство вызывает то обстоятельство, что, несмотря на устоявшуюся нормативную правовую базу, отработанные процедурные механизмы, детские учреждения, а также органы опеки и попечительства продолжают допускать одни и те же ошибки.

К примеру, к Уполномоченному обратилась гр-ка В., которая еще в 90-е годы осталась без родителей, воспитывалась в детском учреждении. За нею, а также её братьями и сестрой было закреплено жилое помещение в одном из населенных пунктов Ахтубинского района. На этом основании заявительнице было отказано в принятии на учет в качестве нуждающейся в жилье. Проверка же, проведенная по жалобе В., показала: общая площадь дома, которая была закреплена за вышеуказанными лицами, составляет всего-навсего 28 м<sup>2</sup> – на каждого ребенка приходилось по 4,6 м<sup>2</sup>, что существенно меньше установленной нормы положенности. Лишь после обращения Уполномоченного по правам ребенка в министерство социального развития и труда Астраханской области вопрос о постановке гр-ки В. на жилищный учет был решен положительно.

Большинству лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обращающихся к Уполномоченному по правам ребенка по данному вопросу, нуждались в специальных разъяс-

нениях для того, чтобы они могли встать на жилищный учет. Говорит это об одном – те, кто по долгу службы обязан своевременно делать это в интересах детей-сирот, не всегда добросовестно относятся к своим обязанностям.

Органы прокуратуры ведут большую работу по отстаиванию жилищных прав детей-сирот в суде. Так, по данным прокуратуры Астраханской области, в 2012 году в порядке искового производства было направлено 234 иска о предоставлении детям-сиротам и лицам из их числа жилых помещений. Из них судом удовлетворено – 222 заявления.

Объем бюджетных ассигнований на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот в 2012 составил 67390 тысяч рублей. Получены дополнительные ассигнования в размере 40 млн рублей. Правительством Астраханской области принято решение об организации целевого строительства домов для указанной категории лиц, что позволит осуществлять дальнейшее предоставление жилых помещений.

### **Проблемы социальных гарантий детей и их родителей**

К Уполномоченному по правам ребенка обратилась гр-ка Г., опекун троих несовершеннолетних детей, которая проживает вместе с ними в местности, где отсутствуют маршруты общественного транспорта. По этой причине она не может воспользоваться правом на получение проездного билета, предусмотренного постановлением Правительства Астраханской области от 23.03.2005 г. № 25-П «О Порядке реализации дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, учащихся (воспитанников) образовательных учреждений Астраханской области», и вынуждена тратить значительные денежные средства для оплаты проезда детей.

В этой связи Уполномоченным по правам ребенка было направлено обращение в министерство социального развития и труда Астраханской области с ходатайством о внесении изменений в порядок обеспечения учащихся образовательных учреждений из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в реализации права на проезд в городском, пригородном, в сельской местности – на внутрирайонном транспорте (кроме такси) путем выделения денежных средств опекунам в размере стоимости проездного билета.

Одним из немаловажных вопросов, касающихся деятельности органов опеки и попечительства, является исполнение функций законного представителя несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей.

В соответствии с положениями статей 155.1 и 155.2 Семейного кодекса Российской Федерации детям, помещенным под надзор в специализированные организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, опекуны не назначаются. Исполнение обязанностей по содержанию, воспитанию и образованию детей, а также защите их прав и законных интересов возлагается на эти организации. Следует отметить, что к специализированным организациям для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, относятся исключительно детские дома и специализированные интернатные учреждения.

По завершении пребывания ребенка в образовательной организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, до достижения им возраста восемнадцати лет исполнение обязанностей опекуна или попечителя этого ребенка возлагается на органы опеки и попечительства. Детей данной возрастной группы практически невозможно передать под попечительство. В этой связи дети, относящиеся к указанной категории и проживающие в общежитиях профессиональных учебных заведений, предоставлены сами себе и не находятся под ежедневным контролем специалистов органов опеки и попечительства, что приводит к совершению ими правонарушений. Учитывая данную проблему, возникает потребность во внесении соответствующих изменений в Семейный кодекс Российской Федерации в части возложения функций опекуна (попечителя) по отношению к обучающимся учреждений профессионального образования.

Рассматривая вопросы материальной поддержки замещающих семей, следует отметить, что, в соответствии с пунктом 1 статьи 37 Гражданского кодекса Российской Федерации, без предварительного разрешения органа опеки и попечительства опекун или попечитель вправе ежемесячно расходовать на содержание подопечного его денежные средства в пределах установленной в соответствии с законом величины прожиточного минимума на душу населения в целом по Российской Федерации.

При реализации указанного права законными представителями несовершеннолетних у специалистов органов опеки и попечитель-

ства возникает вопрос о способах предотвращения неправомерного снятия ими денежных средств в случае, если они представляют собой различные выплаты: пособия, пенсии, алименты, и хранятся в разных отделениях Сбербанка России или других кредитных организациях. Решение данного вопроса, на наш взгляд, требует законодательного урегулирования.

Затрагивая жилищный вопрос, следует отметить, что на федеральном уровне необходимо выработать единый подход по защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, при отчуждении принадлежащего им имущества, а также при совершении иных сделок с указанным имуществом в части установления единого перечня документов, представляемых их законными представителями в органы опеки и попечительства.

В настоящее время специалисты органов опеки и попечительства при рассмотрении вопросов о выдаче разрешения на отчуждение имущества, принадлежащего несовершеннолетним, вынуждены руководствоваться рекомендательными письмами Минобразования РФ от 21.02.95 № 09-М «О защите жилищных прав несовершеннолетних» и от 09.06.99 № 244/26-5 «О дополнительных мерах по защите жилищных и имущественных прав несовершеннолетних». К сожалению, перечень указанных в данных письмах документов устарел, в связи с чем возникает необходимость приведения его в соответствие с требованиями времени и действующего законодательства.

Также необходимо отметить, что на практике возникает вопрос о защите прав детей, оставшихся без попечения родителей, в период с момента вынесения судебного решения о лишении (ограничении) родительских прав родителей до вступления его в законную силу, в течение которого невозможно определение «социально-правового статуса» ребенка и решение вопроса о его дальнейшем жизнеустройстве.

В соответствии с действующим законодательством близкие родственники ребенка исключены из числа граждан, обязанных проходить подготовку в случае принятия на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей. Семейный кодекс Российской Федерации к близким родственникам ребенка относит родственников по прямой восходящей и нисходящей линии (дедушки, бабушки), а также полнородных и неполнородных (имеющих общих отца или мать) братьев и сестер. В то же время встречаются

случаи передачи под опеку (попечительство) иных родственников (тетя, дядя и т.д.), с которыми ребенок фактически проживает на момент выявления его как оставшегося без попечения родителей. Данные граждане обязаны проходить предусмотренную законодательством подготовку. В связи с этим предлагаем расширить перечень лиц, освобожденных от прохождения подготовки к принятию ребенка на воспитание в семью.

Кроме того, принимая во внимание, что усыновленные дети приравниваются к кровным и фактически утрачивают «социально-правовой статус» как оставшиеся без попечения родителей, считаем нецелесообразным учет данной категории детей в графе «Общая численность детей, оставшихся без попечения родителей, учтенных на конец отчетного года» раздела «Сведения о выявлении и устройстве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» статистического отчета по форме № 103-рик.



Также считаем необходимым пересмотреть порядок предоставления субсидий из федерального бюджета на осуществление ежемесячной денежной выплаты малоимущим семьям на третьего и последующих детей.

Согласно пункту 2 Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано установить до 1 июля 2012 года семьям, нуждающимся в поддержке, ежемесячную денежную выплату в размере определенного в субъекте Российской Федерации прожиточного минимума для детей, назначаемую в случае рождения после 31 декабря 2012 года третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет.

Указом также установлено, что субъектам Российской Федерации, в которых сложилась неблагоприятная демографическая ситуация и величина суммарного коэффициента рождаемости ниже средней по Российской Федерации, с 01.01.2013 будет осуществ-

вляться софинансирование за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета. Средняя величина суммарного коэффициента рождаемости, установленная на территории РФ, – 1,573; величина суммарного коэффициента рождаемости, установленная на территории Астраханской области, – 1,735, следовательно, Астраханская область не вошла в перечень субъектов, претендующих на софинансирование выплаты. По нашему мнению, установление в качестве критерия, определяющего возможность софинансирования, только показателя суммарного коэффициента рождаемости в субъектах, ставит в неравное положение семьи с детьми в различных регионах. Считаем, что вопрос софинансирования выплаты должен решаться с учетом бюджетной обеспеченности субъектов.

### **Споры взрослых приводят к психологическим травмам ребенка**

Возросло число обращений по вопросам осуществления родительских прав. В этой связи зачастую Уполномоченному по правам ребенка приходится выступать посредником в спорах родителей и других родственников о порядке общения с детьми, определении места их жительства. В последнее время настораживают случаи, связанные с фактическим похищением одним из родителей ребенка, вывозом детей за пределы региона и даже из страны без согласия другого родителя.



Так, к Уполномоченному обратилась гр-ка Б. с просьбой оказать содействие в розыске ее внучки Л. В 2010 году, после смерти дочери, ее внучку Л. незаконно вывез в Испанию ее отец. До настоящего времени о судьбе девочки ничего не известно. Уполномоченным по правам ребенка был направлен запрос через консульство России в Испании. В настоящее время работа по данному обращению продолжается.

Аналогичное заявление поступило от гр-на Н. После развода с супругой бывшая жена вывезла их совместного ребенка в Италию. До настоящего времени ребенок в Россию не вернулся. Уполномо-

ченным по правам ребенка направлен запрос начальнику Управления МВД России по Астраханской области об оказании содействия в розыске несовершеннолетнего ребенка.

В этой связи, вероятно, назрела необходимость обратиться к органам представительной власти о совершенствовании действующего законодательства в части введения ответственности за такого рода действия.

## Право на дошкольное образование



Чаще всего граждане обращались к Уполномоченному в связи с невозможностью определить ребенка в детский сад. По отдельным обращениям, связанным с трудной жизненной ситуацией, предпринимались меры и находились возможности оказать помощь. На 1 января 2013

года, по сведениям Управления по образованию и науке администрации города Астрахани, численность детей в возрасте до 7 лет, состоящих на учете для зачисления в МОУ, реализующие основную общеобразовательную программу дошкольного образования г. Астрахани, составляет 24174 человека. Одной из причин невозможности определения детей в ДОО является большая нехватка мест в дошкольных учреждениях.

Значительное количество льготных категорий граждан, чьи дети принимаются в ДОО во внеочередном порядке, в соответствии с постановлением мэра г. Астрахани от 21.04.2006 года № 673-М «О порядке комплектования муниципальных дошкольных образовательных учреждений и дошкольных групп образовательных учреждений на территории г. Астрахани». Полагаю, что администрации г. Астрахани необходимо пересмотреть данный документ и разработать новые правила, в котором заложить соблюдение баланса интересов льготных и иных категорий граждан, возможно предоставление мест по принципу 50% на 50%.

Поступали жалобы и на неправомерный отказ в приеме детей в учебные заведения — по данному вопросу поступило 3 заявления. Из обращений следует, что заявители со своими детьми проживают на территориях, закрепленных за учебными заведениями.

Однако по результатам тестирования им отказано в поступлении в данные учебные заведения. В соответствии со статьей 16 Закона Российской Федерации «Об образовании», правила приема граждан в муниципальные образовательные учреждения для обучения по основным общеобразовательным программам должны обеспечивать прием в указанные образовательные учреждения граждан, которые проживают на территории муниципального района, закрепленного за конкретным муниципальным образовательным учреждением. После обращения Уполномоченного по правам ребенка в администрацию учебных заведений нарушения были устранены и дети были приняты в учебные заведения.

### **Здоровье ребенка – основа всех его прав**



Большинство обращений, связанных с защитой права на охрану здоровья и медицинскую помощь, – это крик о помощи. Пишут люди, ребенок которых нуждается в срочной операции либо дорогостоящих лекарствах, и при этом родители, являясь малоимущими,

находятся в безвыходном положении.

Вот лишь два примера. Гражданка Н. обратилась с просьбой оказать помощь в лечении её ребенка, страдающего тяжелой формой заболевания, требующего оперативного вмешательства. При чем лечение возможно осуществить только в медицинских учреждениях г. Москвы или Санкт-Петербурга. В связи с ограниченными квотами оказания помощи этой категории детей и длительностью её получения, было принято решение Уполномоченного по правам ребенка: обратиться в благотворительный фонд «Шаг навстречу» за спонсорской помощью для лечения больного ребенка. Гр-ке Н. была оказана помощь в размере 30 тыс. рублей для поездки в Москву для проведения операции в клинике.

Гр-ка К. обратилась к Уполномоченному по правам ребенка с просьбой оказать ей содействие в решении вопроса о направлении её ребенка-инвалида, страдающего ДЦП. После того, как ребенок прошел обследование в научно-медицинском центре «Моя Клиника» (г. Москва), ему было рекомендовано пройти там курс лечения. При обращении К. в министерство здравоохранения Астраханской области о проведении дополнительного медицинского обследо-



дования, необходимого для лечения в медицинском учреждении г. Москвы, заявительнице было отказано. В этой связи был направлен запрос в министерство здравоохранения Астраханской области с просьбой прояснить ситуацию по данной проблеме. Из письма от 24.12.2012 г. № 06-51-14602 министерства здравоохранения Астраханской области известно, что госпитализация ребенка для решения вопроса о дальнейшей тактике обследования и лечения ребенка и решения вопроса о показаниях к направлению в профильную федеральную клинику назначена на 15.01.2013 г.

### **Летний отдых детей**

В целях обеспечения эффективного отдыха, оздоровления и занятости детей и молодежи Астраханской области на территории региона действует отраслевая целевая программа «Организация отдыха, оздоровления и занятости детей и молодежи Астраханской области на 2010 – 2012 годы», утвержденная постановлением Правительства Астраханской области от 07.07.2009 года № 352-П.

В соответствии с постановлением Правительства Астраханской области от 01.04.2010 года № 154-П утверждено Положение об областной комиссии по организации отдыха, оздоровления и занятости детей и молодежи Астраханской области и её состав. Указанная комиссия, одним из членов которой является Уполномоченный по правам ребенка, является постоянно действующим координационным органом, обеспечивающим согласованные действия различных инстанций при решении вопросов организации отдыха, оздоровления и занятости детей и молодежи Астраханской области.

Порядок организации летнего отдыха и оздоровления детей в 2012 году урегулирован также нормативными актами муниципальных образований: приняты соответствующие постановления глав администраций об обеспечении отдыха, оздоровления и занятости детей, утверждены на районном уровне муниципальные целевые программы «Оздоровление, отдых и занятость детей и подростков на территории муниципального образования», приняты соответствующие организационно-распорядительные документы органами управления образованием.

Органами государственной власти Астраханской области, органами местного самоуправления, администрациями учреждений, на базе которых они созданы, принимаются меры к соблюдению требований законодательства о пожарной безопасности и законодатель-

ства о санитарно-эпидемиологическом благополучии. Тем не менее, по сведениям, предоставленным прокуратурой Астраханской области, имели место нарушения законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения. К примеру, в оздоровительном лагере с дневным пребыванием детей при общеобразовательной школе села Хошеутово Харабалинского района нарушались установленные требования при приготовлении питания для детей.

Аналогичные нарушения выявлены в общеобразовательной школе № 16 г. Астрахани, где не проводилась витаминизация готовых блюд, отсутствовали технологические карты на блюда, присутствующие в меню. В лагере при средней общеобразовательной школе № 59 г. Астрахани не соблюдался режим мытья столовой посуды, готовая продукция по микробиологическим показателям не соответствовала санитарным нормам и правилам.

### **Деятельность общественного Совета при Уполномоченном по правам ребенка. Взаимодействие с другими государственными органами**

В 2012 году общественный Совет при Уполномоченном осуществлял свою деятельность в соответствии с утвержденным планом работы, который в течение года корректировался и дополнялся новыми вопросами исходя из конкретной ситуации. Было проведено четыре заседания Совета, на которых были рассмотрены следующие вопросы: 1) о соблюдении прав воспитанников в образовательных учреждениях; 2) о ситуации по обеспечению приема детей в дошкольные образовательные учреждения; 3) о практике работы по предупреждению насилия в отношении несовершеннолетних (в связи с подготовкой соответствующего спецдоклада); 4) о практике социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, после окончания ими образовательных учреждений; 5) о практике оказания помощи многодетным семьям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации.

На заседаниях Совета также обсуждались: концепция и проект Федеральной целевой программы «Россия – без сирот» на 2013 – 2020 гг., а также стратегия действий и план мероприятий в интересах детей в Астраханской области на 2012 – 2017 гг., разработанные во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 года № 761.

В 2012 году Уполномоченным по правам ребенка были заключены соглашения о сотрудничестве с Управлением Министерства внутренних дел России по Астраханской области, Следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Астраханской области, министерством социального развития и труда Астраханской области, Межведомственной комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Астраханской области. Практика заключения такого рода соглашений показала их полезность с точки зрения улучшения координации деятельности различных государственных и общественных институтов. В конечном счете она обеспечивает повышение эффективности их работы по восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних, а также способствует общему улучшению ситуации в сфере защиты семьи, материнства и детства.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Состояние того, как соблюдаются и защищаются права человека, – прямое следствие социально-экономической ситуации, состояния правовой базы, уровня развития общественного сознания.

Как уже отмечалось, в истекшем году в отдельных сферах удалось достичь определенных положительных результатов. Однако в целом приходится констатировать, что многие проблемы, связанные с обеспечением прав и свобод, ещё далеки от разрешения. Считаю необходимым в заключение сделать акцент на тех, которые нуждаются в особом внимании.

**Первое.** В докладе подчеркивалась важность соблюдения права на судебную защиту. Но его содержание отнюдь не исчерпывается процессуальными гарантиями, презумпцией невиновности, принципами равноправия и состязательности сторон, всестороннего и объективного рассмотрения дела. Европейский суд по правам человека неоднократно подчеркивал в своих решениях, что право на справедливое судебное разбирательство, предусмотренное статьей 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, можно считать реализованным лишь в том случае, когда судебное решение, вынесенное на основе закона, исполнено.

Однако, как показывает практика рассмотрения обращений граждан, именно наличие у людей проблем на стадии исполнения решений суда даёт основание сделать вывод о неблагоприятности с обеспечением права граждан на судебную защиту.

Во многом это связано с тем, что государственные органы, органы местного самоуправления при формировании бюджетов на очередной год не предусматривают достаточное количество средств для финансирования обязательств по исполнению судебных решений. Необходимо создать четкие правовые механизмы для того, чтобы государственные и муниципальные органы в обязательном порядке закладывали в своих бюджетах средства для финансирования соответствующих расходных обязательств. Ключевое значение здесь имеет позиция представительных органов и их депутатского корпуса на всех уровнях.

**Второе.** В 2012 году Российская Федерация официально ратифицировала Конвенцию о правах инвалидов. Одна из приоритетных задач, вытекающая из факта ратификации Конвенции, – создание для людей, ограниченных в жизнедеятельности, таких условий, при которых они в полной мере могли бы реализовывать свои права. В частности, в первую очередь речь идёт о создании так называемой «доступной среды», иными словами – формировании условий для беспрепятственного доступа инвалидов и других маломобильных групп населения к различным объектам и услугам.

Как известно, Правительством Российской Федерации в марте 2011 года утверждена Федеральная программа «Доступная среда». На её основе соответствующая программа, рассчитанная до 2015 года, принята и в Астраханской области. Однако на уровне муниципалитетов, а также собственников зданий и сооружений (а именно на них лежит основная ответственность по реализации мер, связанных с созданием доступной среды для инвалидов) работа происходит пока медленно.

В первую очередь необходимо обеспечить оборудование административных зданий и прилегающих к ним территорий парковочными местами, пандусами, подъемниками, лифтами, местами крепления колясок. Разумеется, это – лишь первый шаг. Специальными устройствами и приспособлениями должны быть оборудованы все учреждения здравоохранения, культуры, образования, органы социальной защиты, учреждения медико-социальной экспертизы. Кроме того, при строительстве новых объектов социальной инфраструктуры необходимо уже на стадии проектирования предусматривать обеспечение «доступной среды» для инвалидов.

**Третье.** Как показывают обращения, адресованные Уполномоченному по правам человека, люди часто становятся жертвами

мошеннических действий со стороны различных как юридических, так и физических лиц. Однако в последнем случае правоохранительные органы, как правило, фактически устраняются от защиты прав потерпевших, полагая, что это – сфера гражданско-правовых отношений. В итоге люди лишаются не только денежных средств и имущества, не только остаются без крыши над головой – они утрачивают веру в справедливость. Полагаю, что данная проблема заслуживает особого внимания, поскольку речь идет о важнейшей функции государства – быть гарантом восстановления нарушенных прав, от кого бы эти нарушения ни исходили. Вероятно, необходима работа по совершенствованию действующих нормативных правовых актов с тем, чтобы в этой сфере также обеспечивались права и законные интересы граждан.

Все вышеуказанные проблемы, в сущности, объединяет одно – речь идет об авторитете всех ветвей власти, о доверии людей к базовым государственным институтам. Соответственно, от их решения во многом будет зависеть уровень общественно-политической стабильности, который является решающим фактором устойчивого развития нашего региона и страны в целом.

Уполномоченный по правам  
человека в Астраханской области



А. СПИЦЫН

Уполномоченный по правам  
ребенка в Астраханской области



М. ТОРБИНА

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ . . . . .	3
РАЗДЕЛ I. 2012 ГОД: ОСНОВНЫЕ СОБЫТИЯ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА . . . . .	4
Стабильное развитие – залог обеспечения прав людей . . . . .	4
Дополнительные законодательные гарантии защиты прав граждан в регионе . . . . .	5
Встреча Президента России с Уполномоченными по правам человека . . . . .	6
Институту Омбудсмена в Астраханской области – 15 лет . . . . .	7
Назначен Уполномоченный по защите прав предпринимателей . . . . .	8
Всплеск общественно-политической активности . . . . .	9
Прекращение утилизации боеприпасов на полигоне Ашулук . . . . .	10
РАЗДЕЛ II. СОСТОЯНИЕ И ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД . . . . .	12
Общие сведения об обращениях, поступивших в аппарат Уполномоченного по правам человека в 2012 году . . . . .	12
Судебная защита прав и свобод . . . . .	16
Правоохранительные органы и нарушение личных прав . . . . .	21
Нарушения права на обращение . . . . .	24
Межнациональные отношения и права человека . . . . .	27
Права человека и распространение информации . . . . .	33
Проблемы реализации жилищных прав . . . . .	36
Права человека и проблемы ЖКХ . . . . .	41
Социальное обеспечение. Медицинская помощь. Трудовые права . . . . .	46
Вопросы экологии и благоприятной окружающей среды . . . . .	54
Права граждан и пенитенциарная система . . . . .	58

РАЗДЕЛ III. ЗАЩИТА ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ . . . . .	60
Оградить детей от преступников и преступности . . . . .	61
Жилищные права несовершеннолетних . . . . .	65
Проблемы социальных гарантий детей и их родителей . . . . .	66
Споры взрослых приводят к психологическим травмам ребенка . . . . .	70
Право на дошкольное образование . . . . .	71
Здоровье ребенка – основа всех его прав . . . . .	72
Летний отдых детей . . . . .	73
Деятельность общественного Совета при Уполномоченном по правам ребенка. Взаимодействие с другими государственными органами . . . . .	74
ЗАКЛЮЧЕНИЕ . . . . .	75

**Уполномоченный по правам человека в Астраханской области**

**Доклад о положении с правами человека  
в Астраханской области в 2012 году**

Технический редактор *Л.И. Ляпина*  
Компьютерная вёрстка *Ю.А. Антипова*  
Дизайн обложки *С.А. Синицина*  
Корректор *Р.Ф. Хусаинова*

---

Сдано в набор 15.03.2013. Подписано в печать 26.03.2013.  
Формат 60 x 84<sup>1/16</sup>. Усл. печ. л. 4,65 + цв. вкл. 0,47. Тираж 100. Заказ 881.

---

Государственное предприятие Астраханской области  
«Издательско-полиграфический комплекс «Волга»».  
414000, г. Астрахань, набережная 1 Мая, 75/ул. Шаумяна, 48.