

УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ

ДОКЛАД
О ПОЛОЖЕНИИ
С ПРАВАМИ ЧЕЛОВЕКА
В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ
В 2006 ГОДУ

АСТРАХАНЬ
2007

ВВЕДЕНИЕ

Доклад о положении с правами человека в Астраханской области в 2006 году подготовлен в соответствии со статьей 27 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области».

Обобщенная в Докладе информация является одной из форм реагирования Уполномоченного по правам человека в Астраханской области на выявленные факты нарушений прав и свобод человека и гражданина.

Цель Доклада – привлечение к указанным фактам внимания органов законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти региона, органов местного самоуправления, правоохранительных структур для последующего принятия ими необходимых мер, устраняющих препятствия в реализации людьми их прав и свобод, закрепленных в Конституции Российской Федерации.

Основу Доклада составили результаты рассмотрения поступивших к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области коллективных и индивидуальных обращений; сведения, полученные Уполномоченным по правам человека в Астраханской области и сотрудниками его аппарата при проведении личного приема граждан, в ходе посещения ими учреждений, предприятий и организаций; официальные данные государственных органов; сообщения средств массовой информации.

С 1997 года – это восьмой ежегодный Доклад, представляемый Уполномоченным по правам человека в Астраханской области.

В этой связи нельзя не отметить, что отдельные виды и проявления нарушений прав и свобод, к сожалению, получили перманентный и устойчивый характер, в связи с чем Уполномоченный по правам человека в Астраханской области вынужден неоднократно, из года в год отмечать их в своем Докладе. Не является исключением и настоящий Доклад по итогам 2006 года.

При этом в истекшем году произошли важные изменения в сфере нормативного регулирования обеспечения прав и свобод

человека и гражданина: установлены процедуры рассмотрения обращений граждан; внесены существенные изменения в действующее законодательство, определяющее статус иностранных граждан, прибывающих в Российскую Федерацию; получила более устойчивые очертания реформа местного самоуправления, и, в целом, возложение государственных функций на органы и должностных лиц муниципальных образований, означает повышение ответственности данного управленческого звена за соблюдение гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод.

Именно это обстоятельство во многом предопределило структуру построения Доклада. В нем нашли отражение, прежде всего, те **проблемы** соблюдения прав граждан, которые, по мнению Уполномоченного по правам человека в Астраханской области, являются **актуальными именно в силу специфики региона**, но, в то же время являются показательными и системными, и потому **имеют большую общественную значимость**.

При этом в Докладе отражена деятельность Уполномоченного по правам человека в Астраханской области по восстановлению прав обратившихся к нему за содействием лиц, в связи с чем приводится соответствующая информация по конкретным делам.

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

В целях доступа широкой общественности к проблемам, изложенным в Докладе, он будет размещен на Интернет-сайте Уполномоченного по правам человека в Астраханской области, а также отправлен в печатном и электронном виде в библиотеки и высшие учебные заведения, региональным правозащитным организациям, в адрес других заинтересованных структур.

ОСНОВНЫЕ СВЕДЕНИЯ О НАРУШЕНИЯХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА ПО ИТОГАМ РАССМОТРЕНИЯ ЖАЛОБ И ЗАЯВЛЕНИЙ В 2006 ГОДУ

Всего в 2006 году к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области поступило 912 письменных обращений, что на 69 больше, чем в 2005 году. В общей сложности значительно увеличилось и количество устных обращений (свыше 2 тыс. в 2006 году против среднегодового показателя 1,2 тыс. за 2000–2005 гг.).

На еженедельном личном приеме Уполномоченным по правам человека в Астраханской области в г. Астрахани принято 276 человек. Свыше 800 человек принято сотрудниками его аппарата. Кроме того, Уполномоченным по правам человека в Астраханской области и сотрудниками его аппарата, как и в прошлые годы, проводились приемы во всех сельских районах области. В ходе выездных приемов было принято свыше 200 человек (с учетом коллективных обращений), причем всем обратившимся было оказано в той или иной форме необходимое содействие в решении их проблем.

Кроме этого, по поручению Уполномоченного по правам человека в Астраханской области сотрудники его аппарата выезжали в районы и населенные пункты области, а также посещали предприятия, учреждения, организации для проведения проверок по жалобам и обращениям граждан, а также в порядке статьи 23 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области». В ходе проведения этой работы сотрудники аппарата также встречались с гражданами, оказывали им необходимую практическую помощь.

Из числа сельских районов наибольшее количество обращений поступило из Харабалинского (9,5 % от общего количества обращений), Ахтубинского и Красноярского районов (около 7 % от общего количества обращений). Значительно количество обращений из Харабалинского района связано с проблемами ЖКХ, особенно обострившимися в отопительный период 2006 года, а также в связи с наличием здесь постоянной приемной Уполномоченного по правам человека в Астраханской области. Большую часть обращений из Ахтубинского района составили заявления жителей районного центра – города Ахтубинска, где имеют место проблемы, характерные для

жителей такого рода населенных пунктов, с учетом его специфики, а именно – наличия в нем большого количества предприятий оборонного профиля, а также предприятий, ранее находившихся в ведении Министерства обороны РФ. Для Красноярского района отличительной чертой является большое количество обращений из населенных пунктов, входящих в санитарно-защитную зону АГПЗ, и связанных с проблемой отселения. Далее по убывающей по количеству обращений следуют Икрянинский, Енотаевский, Черноярский, Наримановский, Володарский, Приволжский, Лиманский районы.

Следует отметить, что количество граждан, обращающихся за помощью к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области – определенный индикатор работы муниципальных органов власти с населением; ведь подавляющее большинство заявлений касаются вопросов местного значения. Относительно небольшое количество обращений к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области, поступившее от жителей населенных пунктов Лиманского района обусловлено, конечно же, не отсутствием проблем в принципе, а тем немаловажным обстоятельством, что должностные лица местных органов власти не отгораживаются от населения, ведут работу с гражданами, стремятся в рамках своих полномочий оказать им посильную помощь.

Хотя сам по себе такой показатель, как количество обращений, отнюдь не свидетельствует о качестве либо эффективности работы института Уполномоченного по правам человека, тем не менее, он служит определенным индикатором состояния с правами человека, и приведенные выше цифры говорят сами за себя.

Тенденция увеличения количества обращений к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области во многом объясняется и большей доступностью данного института для всех категорий граждан, что весьма важно в условиях тех объективных трудностей по обеспечению всего комплекса защиты прав человека, с которыми нередко сталкиваются люди в стремлении отстоять свои права и законные интересы.

Многие обращения обусловлены стремлением получить юридическую консультацию по различным вопросам – это, прежде всего, связано с тем, что на сегодняшний день институт

Уполномоченного по правам человека является одной из немногих государственных структур, которая осуществляет эту функцию бесплатно. Общая динамика обращений показывает востребованность государственного правозащитного института Уполномоченного по правам человека в Астраханской области в обществе.

Среди заявителей преобладали граждане Российской Федерации и жители Астраханской области. Вместе с тем, в истекшем году в адрес Уполномоченного по правам человека в Астраханской области поступали обращения от жителей других регионов России (Ростовская область, Волгоградская область, Красноярский край). К Уполномоченному по правам человека в Астраханской области обращались иностранные граждане (Бангладеш, Сирия, Конго), а также жители государств «ближнего зарубежья» (Украина, Азербайджан, Таджикистан, Узбекистан).

Заметно возросло количество коллективных обращений (59 – в 2006 году, против – 24 в 2005 году). Наибольшее количество коллективных обращений поступило в марте (10) и мае (8), по 7 коллективных обращений поступило в ноябре и декабре. Коллективные обращения в целом отражали те или иные проблемы, их тематика хронологически соответствовала определенным периодам и событиям. Так, в зимний отопительный период (январь–март) преобладали коллективные обращения из сельских районов и населенных пунктов, связанные с проблемами ЖКХ, подачей теплоснабжения; мероприятия, связанные с реформированием сферы образования вызвали коллективные обращения педагогических работников, учащихся и студентов (жалоба сотрудников Астраханского индустриально-строительного института, обращение учителей и родителей учащихся Тузуклейской СОШ).

Также наиболее типичными являются коллективные обращения, связанные с нарушениями:

- права на вознаграждение за труд (длительная невыплата заработной платы);
- права на судебную защиту, в связи с неисполнением судебных решений по погашению задолженности по зарплате предприятиями-банкротами;
- права на социальное обеспечение (в связи с отменой льгот на проезд в общественном транспорте для отдельных категорий и т.д.).

Коллективные обращения касались также проблем, характерных для жителей как отдельных домов (нарушение права на благоприятную окружающую среду в связи с некачественной демеркуризацией жилых помещений в г. Ахтубинске и ЗАТО г. Знаменске), так и микрорайонов (проблема затопления подпочвенными водами домов, расположенных на ул. Балашовская г. Астрахани), либо даже населенных пунктов (нарушение трудовых прав работников детских садов в г. Ахтубинске в связи с передачей указанных детских учреждений с баланса Министерства обороны Российской Федерации в муниципальную собственность, проблемы переселения и льгот жителей сел Красноярского района, входящие в санитарно-защитную зону Астраханского газоперерабатывающего комплекса) или районов (право на жизнь и благоприятную экологию в связи с отсутствием нормального питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, право охрану здоровья и медицинское обслуживание в связи с отсутствием у аптек лицензии на работу с медицинскими препаратами, содержащими наркотические вещества).

Поступившие письменные обращения дают некоторое представление о социальном составе заявителей. В целом, жители городов составляют около 40 % от общего числа заявителей (при этом доля жителей областного центра – 33 % от общего числа заявителей). Значительную долю обратившихся составляют пенсионеры (24,2 % от общего числа заявителей). По-прежнему достаточно велико количество обращений от обвиняемых и подозреваемых в совершении преступлений (15 % от общего числа заявителей) и осужденных, отбывающих наказание по приговору суда в исправительных колониях (18,3 % от общего числа заявителей). В целом же, подавляющее число обратившихся граждан трудно идентифицировать, с точки зрения принадлежности к той или иной социальной группе.

Говоря о тематике обращений, следует отметить, что в центре внимания граждан, по-прежнему, стоят их социально-экономические права. Как и в 2005 году, лидируют жалобы в связи с различными нарушениями жилищных прав, в т.ч. по проблемам услуг ЖКХ (16,8 % от общего количества обращений). На втором месте вновь вопросы социального обеспечения и пенсий (14,8 % от общего количества

обращений). Значительную долю (8,4 % от общего количества обращений) составляют также жалобы на нарушения трудовых прав.

Количество обращений, касающихся нарушений гражданских (личных) прав составило в 2006 году 45,8 % от общего количества поступивших письменных (для сравнения – в 2005 году этот показатель составлял 35,9 %).

Из них 22,9 % составили жалобы в связи с нарушением права на жизнь, свободу и личную неприкосновенность (в 2005 г. – 25,8 %). Как положительный момент следует отметить, что в 2006 году заметно снизилось количество обращений, связанных с пытками, жестоким и унижающим достоинство обращением – 5,8 % от жалоб, касающихся нарушений гражданских прав (в 2005 г. – 14,2 %). Это, однако, отнюдь не означает, что проблема жесткого обращения с людьми со стороны отдельных должностных лиц правоохранительных органов потеряла свою остроту и актуальность. То же следует сказать и в отношении прав мигрантов: хотя общее количество обращений, связанных с получением гражданства, легализации проживания в 2006 г. несколько снизилось, проблемы в этой сфере остаются, о чем будет подробно сказано в специальном разделе настоящего Доклада.

Несогласие с судебным решением (где большинство жалоб составляют обжалования обвинительных приговоров по уголовным делам) составило 118 обращений. В целом же, по прежнему, высоким остается рейтинг жалоб, связанных с нарушениями права на судебную защиту в том или ином аспекте – 36,9 % от количества обращений, связанных с гражданскими (личными) правами; в 2005 году этот показатель составлял – 40,8 %.

Большинство обращений граждан связано с решениями, действиями (бездействием) федеральных государственных органов – их территориальных подразделений в Астраханской области (41,7 % от общего количества). Это вполне объяснимо, так как механизм реализации большинства гарантированных Конституцией РФ прав и свобод регулируется именно федеральным законодательством, а их реализация – предмет компетенции федерального уровня. Количество жалоб на действия органов власти областного уровня составляет порядка 11,5 % от общего количества обращений. Наконец, около 30 %

от всех обращений – жалобы на органы местного самоуправления и их должностных лиц.

Сочетание вышеприведенных параметров позволяет проанализировать распределение обращений граждан, а также выявить некоторые закономерности, связанные с нарушениями прав.

Если брать за основу территориальный принцип, то в целом прослеживается следующая тенденция: почти во всех районах Астраханской области вопросы жилья стоят достаточно остро – примерно в половине районов области количество обращений по данной тематике занимает первое место. Вопросы гражданства и паспортизации актуальны для г. Астрахани, а также для Ахтубинского района и ЗАТО г. Знаменска (что, очевидно, связано с наличием большого числа военнослужащих и членов их семей, переехавших из бывших республик Союза ССР, ныне независимых государств).

Что же касается объектов обжалования (тематики обращений), то применительно к федеральным государственным органам лидируют обращения, связанные с нарушениями личных (гражданских) прав, а если говорить о конкретных проблемах, то – это, в первую очередь, длительное неисполнение судебных решений, вопросы гражданства, жалобы на правоохранительные органы, несогласие с судебным решением (приговором).

В отношении областных государственных органов Астраханской области речь идет в основном о нарушении социальных прав (включая право на льготы при проезде в общественном транспорте), права на медицинское обслуживание и охрану здоровья, а жалобы на муниципальные органы власти, как и следовало ожидать, касаются, прежде всего, вопросов жилья и услуг ЖКХ (18,5% от обращений применительно к органам власти этого уровня).

Определенные трудности возникают при классификации категорий обращений, и, соответственно, по обобщению результатов работы с ними. Это связано с тем, что зачастую информацию о нарушениях прав и свобод несут не только жалобы (т.е. тот вид обращения, с которым согласно закону, в первую очередь должен работать Уполномоченный по правам человека), но и заявления, а также ходатайства, связанные с просьбами об оказании содействия в реализации того или иного права.

В соответствии с законодательством Уполномоченный по правам человека в Астраханской области действует в том случае, если заявителем исчерпаны иные средства правовой защиты. На практике такого рода «классических» обращений не столь большое количество, и это связано, прежде всего, с тем, что зачастую права людей нарушаются не вследствие неправомерных действий, а длительное время не реализуются в силу отсутствия финансовых средств.

Поэтому, при рассмотрении жалоб и заявлений Уполномоченный по правам человека в Астраханской области обращался за содействием в различные органы – это запросы, а также ходатайства о рассмотрении жалоб по существу (с постановкой на контроль, т.к. речь шла о предполагаемом нарушении прав).

Обращения Уполномоченного по правам человека в Астраханской области в федеральные органы государственной власти составили – 5,6 % от общего количества писем, направленных в связи с производством по жалобам и заявлениям. Письма в государственные органы Астраханской области составили 20,6 % - наибольшее их число направлены в структурные подразделения исполнительной власти (региональные министерства, агентства, службы). Письма в органы местного самоуправления составили – 15,3 % (при этом – в Администрацию г. Астрахани, её районные и структурные подразделения – более 77 % от этой категории писем). Наибольшее количество писем (23,2 %) было направлено в органы прокуратуры (прокуратуру Астраханской области, районную прокуратуру, специальные прокуратуры).

Итоги рассмотрения обращений граждан таковы. От общего числа письменных обращений, поступивших в 2006 году в аппарат Уполномоченного по правам человека в Астраханской области, принято к рассмотрению более половины – 53,2 %. Здесь следует, однако, уточнить, что речь идет не об обращениях, по которым проведена проверка в рамках процедур, установленных статьей 14 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области».

Не принято к рассмотрению (вследствие некомплектности, а также в связи с тем, что вопросы, затронутые в обращении, выходят за пределы компетенции Уполномоченного по правам человека в Астраханской области) – 31,2 % от общего количества обращений.

По итогам проведенных проверок признаны необоснованными (т.е. утверждения заявителей о нарушении их прав не нашли своего подтверждения) – 22,1 % от общего количества обращений.

По 204 жалобам, принятым к рассмотрению, в результате вмешательства Уполномоченного по правам человека в Астраханской области удалось добиться восстановления нарушенных прав и свобод заявителей (22,4 % от общего количества обращений). При этом следует отметить, что по 79 жалобам (8,6 %) были установлены факты нарушения прав, однако права заявителей были восстановлены лишь частично.

Кроме того, в ряде случаев при констатации нарушения прав и свобод, оказать содействие в их восстановлении, к сожалению, не удалось – либо в силу объективных причин (срок давности, изменение обстоятельств), либо – ввиду исчерпанности возможностей Уполномоченного по правам человека в Астраханской области.

Следует отметить, что зачастую Уполномоченный по правам человека в Астраханской области и сотрудники его аппарата оказывали гражданам консультативную помощь (т.е. давали рекомендации – куда и в каком порядке целесообразно обратиться, а также разъясняли способы самостоятельной защиты прав) *наряду* с проверкой поступивших обращений.

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И МЕДИЦИНСКОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ, А ТАКЖЕ ПРАВ В СФЕРЕ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

Часть 1 статьи 7 Конституции Российской Федерации провозглашает, что Россия – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

К сожалению, приходится констатировать, что нарушения социальных прав, по-прежнему, остается одной из наиболее болезненных и трудно решаемых проблем. И дело здесь не только в недостаточном финансировании целевых социальных программ (хотя и это, безусловно, следует отметить), но и в подчас неправомерных

действиях должностных лиц государственных структур, призванных обеспечивать социальные права граждан.

После вступления в силу Федерального закона от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ (т.н. Закон о «монетизации» льгот) резко возросло количество обращений граждан в аппарат Уполномоченного по правам человека в Астраханской области по поводу снижения степени социальной защиты.

Ситуацию усугубляет то обстоятельство, что федеральные и региональные органы своими ведомственными письмами и инструкциями стремятся «корректировать» Закон о «монетизации» льгот и другие нормативные акты, причем, в ущерб правам и интересам людей.

Примером такого «ведомственного нормотворчества» может служить письмо директора Департамента развития социального страхования и государственного обеспечения Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 18 января 2006 года № 98-19.

В 2006 году к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области практически одновременно поступило несколько жалоб от родителей и членов семей военнослужащих, погибших в вооружённых конфликтах.

Указанным гражданам районные учреждения Пенсионного фонда с 1 марта 2006 года перестали назначать ежемесячную денежную выплату (ЕДВ), установленную для ветеранов боевых действий. В частности, гр-ке А. было отказано в назначении ЕДВ Отделением Пенсионного фонда Трусовского района г. Астрахани (**Дело № 02-0138/06**).

В ходе проведения проверки выяснилось, что основанием для прекращения выплаты послужило вышеупомянутое письмо директора Департамента развития социального страхования и государственного обеспечения Минздравсоцразвития России, которое ставит назначение ЕДВ в зависимость от трудоспособности родителей погибшего, а также от получения ими вида пенсии или заработка, что не соответствует правилам применения пункта 2 статьи 21 и п.п. 7 п. 1 статьи 23.1 Федерального закона «О ветеранах».

Совершенно ясно, что конкретные меры социальной поддержки и круг лиц, имеющих право на их получение, определены статьей 21 ФЗ «О ветеранах», в то время как непосредственно ежемесячная денежная выплата и лица, имеющие право на ее получение,

установлены статьей 23.1 этого же закона. Таким образом, ежемесячная денежная выплата не является одной из мер социальной поддержки, предусмотренных статьей 21 ФЗ «О ветеранах», а является самостоятельной выплатой предназначенной для круга лиц, определенного статей 23.1 данного закона. Иного толкования нет и быть не может.

Кроме того, выяснилось, что вышеуказанное письмо директора Департамента развития социального страхования и государственного обеспечения Минздравсоцразвития России не прошло регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации, не было опубликовано, вследствие чего – не подлежит применению.

Уполномоченным по правам человека в Астраханской области в адрес Государственного учреждения – Отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Астраханской области было направлено заключение о неправомерности практики отказа отделениями Пенсионного фонда в предоставлении ЕДВ указанной категории граждан и рекомендовано устранить нарушения прав граждан. ГУ – Отделение ПФ РФ по Астраханской области ответило отказом.

В этой связи Уполномоченный по правам человека в Астраханской области был вынужден обратиться с письмом к Генеральному прокурору Российской Федерации.

7 августа 2006 года был получен ответ Генеральной прокуратуры РФ, в котором было указано, что «действиями Управления Пенсионного фонда Российской Федерации по Трусовскому району г. Астрахани нарушены требования п. 2 статьи 21 Федерального закона «О ветеранах», согласно которому родителям погибшего (умершего), меры социальной поддержки предоставляются независимо от нахождения на иждивении и получения ими любого вида пенсии и заработка».

В этой связи Генеральной прокуратурой Российской Федерации было дано указание прокуратуре Астраханской области направить в защиту интересов А. исковое заявление в суд о признании незаконными действий Управления Пенсионного фонда РФ по Трусовскому району г. Астрахани.

Одновременно прокуратурой Астраханской области начальнику Управления Пенсионного Фонда РФ по Трусовскому району г. Астрахани было внесено представление об устранении нарушений

Федерального закона «О ветеранах» в связи с прекращением ежемесячной денежной выплаты ещё 169 гражданам.

Кроме того, как сообщалось в письме Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в адрес Министра здравоохранения и социального развития РФ было направлено представление об устранении нарушений Федерального закона «О ветеранах». Представление содержало предложение отозвать письмо Департамента развития социального страхования и государственного обеспечения от 18.01.2006 г. № 98-19. Таким образом, многим родителям и жёнам погибших участников боевых действий, проживающих в Астраханской области, было восстановлено их право на получение мер социальной поддержки, предусмотренных Федеральным законом «О ветеранах».

Однако последующие события показали, что указанных мер оказалось недостаточно для того, чтобы окончательно переломить ход ситуации в пользу безусловного обеспечения реализации законных прав граждан.

Некоторое время спустя в адрес Уполномоченного по правам человека в Астраханской области поступило обращение гр-ки Ф. с жалобой на отказ Управления Пенсионного фонда РФ по Володарскому району Астраханской области в назначении ЕДВ, при том, что члены семьи погибшего военнослужащего имеют право на получение мер социальной поддержки (сын, 1989 года рождения, на основании п. 1 статьи 21 Федерального закона «О ветеранах», как получающий пенсию по потере кормильца; жена, 1966 года рождения, на основании п. 2 статьи 21 федерального закона «О ветеранах», как вдова, не вступившая в повторный брак).

Управление Пенсионного фонда РФ в Володарском районе, первоначально отказав в назначении ЕДВ, после обращения гр-ки Ф. к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области, пересмотрело свое решение в отношении сына заявительницы, в отношении же самой гр-ки Ф. отрицательное решение осталось неизменным (**Дело № 02-0621/06**).

В этой связи, Уполномоченным по правам человека в Астраханской области было направлено обращение в прокуратуру Астраханской области, в котором содержалась просьба принять меры по защите и восстановлению права членов семей погибших

военнослужащих, проживающих на территории Астраханской области, на получение ежемесячных денежных выплат, гарантированных статьями 21 и 23.1 Федерального закона «О ветеранах». По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации письмо директора Департамента развития социального страхования и государственного обеспечения Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 18 января 2006 года № 98-19 так и не было отозвано, а в ответ на представление Генеральной прокуратуры Министерство сообщило, что указанное письмо не может служить основанием для вынесения правоприменительных решений.

Следует констатировать, что данное обстоятельство препятствует окончательному решению проблемы, подтверждением чему является ссылка прокуратуры Астраханской области на то, что судебная практика в некоторых субъектах Российской Федерации (в частности, в Пермском крае) свидетельствует о том, что в ряде случаев суды признают правомерной позицию Пенсионного Фонда РФ.

Практика применения письма от 18 января 2006 года № 98-19 сводится в настоящее время к следующему: гражданам, которые обратились за назначением ЕДВ до его рассылки, восстановили предусмотренные законом социальные гарантии, а тем, кто обратился после этого – отказывают в назначении ЕДВ.

В целом, анализируя законодательство и правоприменительную практику по данной проблеме, Уполномоченный по правам человека в Астраханской области пришел к следующим выводам.

а) Применение письма Департамента развития социального страхования и государственного обеспечения Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 18.01.06 г. № 98-19, как акта затрагивающего права и обязанности граждан и не прошедшего соответствующей государственной регистрации, противоречит Указу Президента Российской Федерации от 20.03.2001 г. № 318 «О введении государственной регистрации актов, издаваемых Пенсионным фондом РФ, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования, Фондом социального страхования РФ и Государственной хлебной инспекцией при Правительстве РФ».

б) Единовременная денежная выплата определена статьей 23.1 Федерального закона «О ветеранах», диспозиция которой имеет

самостоятельный состав и распространяется на перечисленные в ней категории лиц независимо от их трудоспособности, вида получаемой пенсии или заработка.

Следует сказать также о массовых нарушениях прав и другой категории – граждан, совместно проживающих в качестве членов семьи с инвалидами Великой Отечественной войны и несовершеннолетними жертвами фашизма. Из жалобы гр-ки В. следует, что с 2006 года они оказались лишены льготы по оплате коммунальных услуг.

Между тем, право указанной категории лиц на эту льготу было подтверждено Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2003 года № 423-О. Однако после принятия Федерального закона № 122-ФЗ, исключившего пункты 3, 4 и 5 статьи 11 Федерального закона «О ветеранах», Министерство здравоохранения и социального развития РФ посчитало возможным отменить этим гражданам льготу без какой-либо компенсации, и послало соответствующее указание на места. По данным Министерства труда и социального развития Астраханской области в нашем регионе на 1 января 2006 года насчитывалось 6675 человек, отнесенных к данной категории льготников.

К нарушениям социальных прав приводит и нормотворчество на региональном уровне. В 2006 году к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области поступили обращения граждан, проживающих в Астраханском доме-интернате для престарелых и инвалидов, с жалобами на нарушение их права на социальное обеспечение, выразившееся в неправомерном установлении размера оплаты за социальное обслуживание. В ходе проверки указанных жалоб было установлено следующее.

В апреле 2004 года Правительство Российской Федерации приняло постановление № 244, согласно которому «размер ежемесячной платы за стационарное обслуживание определяется с учетом утвержденных в установленном порядке норм питания, нормативов обеспечения мягким инвентарем граждан пожилого возраста и инвалидов, сложившегося в регионе уровня потребительских цен, тарифов на оплату коммунальных услуг и не может превышать 75 процентов установленной им *пенсии*». Данное Постановление Правительства РФ было принято во исполнение статьи 15 Федерального закона от 10.12.1995 г. № 195-ФЗ «Об основах

социального обслуживания населения в Российской Федерации» и статьи 24 Федерального закона от 02.08.1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов».

После введения в действие Федерального закона № 122-ФЗ в указанные нормативные правовые акты были внесены изменения, согласно которым с 1 января 2005 года функция устанавливать порядок и условия взимания платы за социальное обслуживание переходила в компетенцию органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В этой связи 28 января 2005 года было принято Постановление Администрации Астраханской области № 1/16, пунктом 2.4 которого устанавливалось, что плата за обслуживание в стационарных учреждениях состоит из платы за стационарное обслуживание и платы за социальные услуги, и, при этом размер ежемесячной платы только за стационарное обслуживание не может превышать 75 процентов ежемесячного дохода граждан.

Естественно, что после этого плата за социальное обслуживание в доме-интернате возросла, при том, оплата с тех, кто поступил в дом-интернат до вступления в силу постановления Администрации Астраханской области от 28.01.2005 г. № 1/16 взималась лишь от размера пенсии – уже этим был грубо нарушен базовый конституционный принцип равенства при реализации прав (статья 19 Конституции РФ).

Более того, поскольку плата за социальное обслуживание состоит из оплаты за стационарное обслуживание и оплаты за социальные услуги, то пользование дополнительными социальными услугами в данном случае просто навязывалось вновь поступающим в интернат гражданам, без учета их мнения – что являлось нарушением статьи 16 Закона Российской Федерации от 07.02.1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей».

При этом перечень платных социальных услуг, вызывал у пожилых людей вполне обоснованное недоумение. Так, проживающие в доме-интернате, ежемесячно *в обязательном порядке обязаны* были оплачивать услуги парикмахера по маникюру (?!), телефонной связи (услуга за пользование телефоном была включена как в стационарное обслуживание, так и в дополнительные социальные услуги, т.е. оплачивалась дважды) и даже ... сауны.

Перечень дополнительных услуг содержал получение физиопроцедур, УЗИ и массажа, в то время как эти услуги могут оказываться только по предписанию врача, а поскольку все проживающие

в доме-интернате являются застрахованными в системе Фонда обязательного медицинского страхования, то таковые должны предоставляется им бесплатно.

В своем письме в Правительство Астраханской области Уполномоченный по правам человека в Астраханской области рекомендовал внести необходимые изменения в Постановление Администрации Астраханской области от 28.01.2005 года №1/16.

К сожалению, обоснованная с правовой точки зрения позиция Уполномоченного по правам человека в Астраханской области не нашла понимания у некоторых должностных лиц в министерстве социального развития и труда Астраханской области.

Уполномоченный по правам человека в Астраханской области обратился в прокуратуру Астраханской области, которая практически одновременно по собственной инициативе подняла вопрос о законности указанного нормативного правового акта, и обратилась с соответствующим заявлением в Астраханский областной суд.

Чтобы не допустить судебной отмены постановления Администрации Астраханской области от 28.01.2005 года №1/16 Правительство Астраханской области 8 декабря 2006 года приняло постановление, которым вышеуказанное постановление Администрации Астраханской области признано утратившим силу.

Тем, не менее, в настоящее время прокуратура Астраханской области добивается в Верховном Суде Российской Федерации признания незаконным постановления Администрации Астраханской области от 28.01.2005 года №1/16 – с момента его издания. В этом случае, администрации Астраханского дома-интерната придется возвращать людям переплаченные ими суммы. Может быть, это подвигнет, наконец, отдельных чиновников к пониманию простой истины – легче и дешевле не нарушать права человека, чем потом их восстанавливать.

В 2006 году к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области поступали жалобы граждан в связи с неправомерным отказом в назначении им пенсий.

Так, гр-ка Е. обратилась с заявлением в защиту права на пенсионное обеспечение своего мужа – гражданина С., отбывающего наказание в одной из исправительных колоний на территории Астраханской области. Из содержания заявления следовало, что С.

был признан инвалидом 3 группы, но при оформлении пенсии в Управлении Пенсионного фонда РФ по Ленинскому району г. Астрахани выяснилось, что исправительной колонией пенсионные отчисления за 2004 год не были произведены. Лишь в результате вмешательства Уполномоченного по правам человека в Астраханской области вопрос о назначении и выплате гр-ну С. пенсии был решен положительно (Дело № 02-0043/06).

Другой пример такого рода связан с жалобой К., являющейся гражданкой Украины, однако постоянно проживающей на территории Астраханской области. Заявительница зарегистрировала брак с гражданином Российской Федерации, и с этого момента постоянно проживает в ЗАТО городе Знаменске, имея разрешение на временное проживание на территории Российской Федерации, выданное в установленном законном порядке.

В июле 2003 года заявительница родила дочь, но вскоре её постигло несчастье – скончался муж, и женщина, осталась одна на руках с грудным ребенком. Сотрудники территориального отделения Пенсионного фонда отказались даже принять заявление К. о назначении ее несовершеннолетней дочери пенсии по потере кормильца на том основании, что заявительница является гражданкой иностранного государства, несмотря на то, что пенсия предназначалась несовершеннолетнему ребенку – гражданину России. В результате действий Уполномоченного по правам человека в Астраханской области право несовершеннолетней дочери гр-ки К. на пенсионное обеспечение было восстановлено в полном объеме – ей была выплачена сумма пенсии за период её незаконного удержания (Дело № 02-0569/06).

К Уполномоченному по правам человека в Астраханской области обратилась гр-ка К., указавшая на то, что её сын является инвалидом с детства и страдает тяжелым хроническим заболеванием нервной системы. После переосвидетельствования органами МСЭ, сыну заявительницы была присвоена I группа инвалидности, и К. обратилась в Пенсионный Фонд по вопросу начисления пенсии по вновь установленной группе инвалидности. В связи с тем, что сын заявительницы достиг 18 лет, сотрудники Пенсионного Фонда потребовали копию его паспорта.

Но в связи с удаленностью проживания К. от районного центра, а также затруднениями при транспортировке сына-инвалида, представить необходимый документ в Пенсионный Фонд она не смогла. В этой связи, в начислении пенсии по инвалидности было отказано. После того, как семья переехала на постоянное место жительства в Астрахань, сын заявительницы стал получать положенную ему пенсию, однако пятимесячный период выпал из его пенсионного обеспечения. Уполномоченный по правам человека в Астраханской области пришел к выводу о нарушении права инвалида на пенсионное обеспечение. В результате обращения в Пенсионный Фонд Российской Федерации право сына гр-ки К. было восстановлено, и пенсия ему была выплачена в полном объеме (Дело № 02-0832/06).

Гражданин А. обратился в Управление Пенсионного фонда РФ по Ленинскому району г. Астрахани с заявлением о назначении ему пенсии за выслугу лет, предоставив соответствующие документы в обоснование своей просьбы. Пенсионным фондом эти документы были необоснованно отвергнуты, и гр-ну А. пришлось обратиться в суд. На судебное разбирательство ушло несколько месяцев (т.к. Пенсионный фонд, упорно отстаивая свою неправомерную позицию, обращался как в суд кассационной, так и в суд надзорной инстанции), однако гр-ну А. удалось отстоять свое право.

К Уполномоченному по правам человека в Астраханской области гр-ну А. пришлось обратиться в связи с тем, что Управление Пенсионного фонда РФ по Ленинскому району г. Астрахани согласилось назначить ему пенсию не по дате первичного обращения, а по дате вступления в силу решения суда, обязывающего Пенсионный фонд признать документы, предъявленные А., в качестве основания для назначения пенсии за выслугу лет. Уполномоченным по правам человека в Астраханской области заявителю была оказана помощь в составлении иска в суд, в котором содержалось соответствующее требование, и, оно было, естественно, удовлетворено. Кстати, в 2006 году Верховный Суд Российской Федерации в обзоре судебной практики специально дал разъяснения по данному вопросу и рекомендовал судам при восстановлении права граждан в аналогичных случаях специально оговаривать в решениях, что право на пенсионное обеспечение возникает у граждан по дате первичного обращения (Дело № 02-0129/06).

Нарушения социальных прав граждан имели место и со стороны Фонда социального страхования. Так, к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области обратилась гр-ка З. с жалобой на действия Государственное учреждение – Астраханское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации.

Гр-ке З. в связи с гибелью мужа были назначены пожизненные страховые выплаты по потере кормильца. Через некоторое время Государственное учреждение – Астраханское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации прекратило оказание ей данного вида социального обеспечения, вследствие чего выплаты не производились в течение восьми месяцев.

Гражданка З. обратилась в суд, и решением суда решение фонда соцстраха о прекращении ей страховой выплаты было признано незаконным с момента принятия и отменено, а фонду было вменено в обязанность возобновить выплаты. В связи с тем, что возникшие в силу закона обязательства фонд исполнял несвоевременно, гр-ка З. обратилась суд с требованием выплатить ей пеню в размере 0,5 процента от невыплаченной суммы страховых выплат за каждый день просрочки в соответствии со статьей 15 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

Судом первой инстанции требование гр-ки З. было удовлетворено. Однако судебная коллегия по гражданским делам Астраханского областного суда своим определением отказала гр-ке З. в праве на взыскание пени на том основании, что в данном случае «имела место не задержка страховых выплат, а их прекращение, и между сторонами был спор о законности такого прекращения».

После безуспешных попыток оспорить это определение в порядке надзора в Астраханском областном суде гр-ка З. обратилась к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области. Её жалоба была признана приемлемой и принята к рассмотрению. В порядке статьи 13 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области» гр-ке З. была оказана помощь в подготовке надзорной жалобы в Верховный Суд Российской Федерации.

Кроме того, в соответствии со статьей 23 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской

области» было направлено в Верховный Суд Российской Федерации свое мотивированное ходатайство, в котором Уполномоченный по правам человека в Астраханской области просил удовлетворить требования надзорной жалобы гр-ки З. В своем обращении в Верховный Суд РФ Уполномоченный по правам человека в Астраханской области сослался на правовую позицию, изложенную в постановлении Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 26 марта 2003 года № 19пв-03пр, в котором сказано: «Законом предусмотрена ответственность Фонда за несвоевременную выплату страховых сумм и каких-либо ограничений в применении неустойки в зависимости от причин образования задолженности закон не содержит».

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации А.Н. Зелепукина от 29 ноября 2006 года надзорная жалоба гр-ки З. была признана обоснованной. 26 декабря 2006 года Президиум Астраханского областного суда своим постановлением отменил определение судебной коллегии по гражданским делам Астраханского областного суда. Таким образом, в случае, если гражданину страховая выплата не производилась, но впоследствии суд признал, что данная невыплата была незаконной, гражданин вправе потребовать от фонда социального страхования выплаты пени за весь период с того момента, когда у него возникло законное право на данную страховую выплату (Дело № 02-0056/06).

К Уполномоченному по правам человека в Астраханской области обратилась жительница Харабалинского района – гр-ка А., которой было отказано в назначении субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. В ходе проверки жалобы гр-ки А. выяснилось, что сын заявительницы обучается на коммерческом отделении одного из астраханских ВУЗов, в связи с чем родители платят за его обучение.

Действительно, в подпункте «е» пункта 34 Правил предоставления субсидий, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 г. № 761 сказано, что в совокупный доход семьи или одиноко проживающего гражданина в целях предоставления субсидии включаются денежные средства, направленные на оплату обучения на платной основе в образовательных учреждениях всех видов. При толковании, следующем из указанной нормы, получается, что расходы граждан

учитываются как ... доходы. И это при том, что на субсидию претендуют семьи и без того малообеспеченные.

В этой связи Уполномоченный по правам человека в Астраханской области обратился в Правительство РФ с просьбой разъяснить порядок реализации вышеуказанного документа. Согласно письму начальника Департамента жилищно-коммунального хозяйства Министерства регионального развития РФ от 4 декабря 2006 года № 12830-РН/07 «денежные средства учитываются в совокупном доходе семьи только в том случае, если оплата обучения производится не из собственных доходов обучающегося и (или) совместно с ним проживающих членов его семьи». Данная информация была доведена до сведения гр-ки А., а также опубликована в информационном бюллетене Уполномоченного по правам человека в Астраханской области «Ваше право».

В процессе своей деятельности в 2006 году Уполномоченный по правам человека в Астраханской области осуществлял содействие в решении проблем, связанных с реализацией тех или иных социальных прав.

Так, гр-н Б. обратился к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области с просьбой оказать содействие в предоставлении ему компенсации в связи с отказом от питания. Как следовало из заявления, Б. является сиротой и обучается в учреждении начального профессионального образования «Профессиональное училище № 3». Заявитель отказался от предоставляемого ему как ребенку-сироте в вышеуказанном образовательном учреждении питания в целях получения компенсации продуктами либо денежного возмещения, однако ни денежного, ни продуктового возмещения заявитель не получил.

Уполномоченным по правам человека в Астраханской области был направлен соответствующий запрос в адрес Министерства образования и науки Астраханской области с просьбой рассмотреть сложившуюся ситуацию по существу. В результате производства по данному заявлению – гр-ну Б. было произведено соответствующее материальное возмещение (**Дело № 02-0221/06**).

В адрес Уполномоченного по правам человека в Астраханской области обратилась гр-ка И. с просьбой оказать ей материальную помощь в связи с исключительно трудным положением, в котором

оказалась сама заявительница и члены её семьи. Как следовало из обращения гр-ки И., ей одной приходится воспитывать троих детей. На момент подачи заявления Уполномоченному по правам человека в Астраханской области заявительница не могла оформить и получить субсидию на оплату жилищных и коммунальных услуг, так как документы на дом, в котором она проживает, юридически не оформлены, а для оформления права собственности на жилище гр-ка И. не имела денежных средств. Учитывая исключительно тяжелое материальное положение заявительницы, Уполномоченным по правам человека в Астраханской области были направлены в ряд государственных органов ходатайства о выделении гр-ке К. единовременной материальной помощи. В результате рассмотрения данного обращения материальная помощь заявительнице была предоставлена (Дело № 02-0781/06).

В соответствии со статьей 41 Конституции Российской Федерации, «Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений».

В сфере охраны здоровья в качестве наиболее типичных нарушений прав граждан можно выделить следующие: нарушение прав инвалидов учреждениями медико-социальной экспертизы; оказание неквалифицированной медицинской помощи либо незаконное взимание денежного вознаграждения при оказании таковой; отсутствие лекарственного обеспечения лиц, имеющих право на льготы.

В соответствии с Основами законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан гарантийный объем бесплатной медицинской помощи предоставляется гражданам в соответствии с Программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи.

Бесплатное лекарственное обеспечение граждан осуществляется в соответствии с Перечнем лекарственных средств, утвержденным

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21.10.2004 г. № 1344-р.

Однако на практике в истекшем году граждане постоянно сталкивались с отсутствием в аптеках необходимых лекарственных препаратов. Кроме того, в 2006 году имели место и жалобы граждан по поводу вынужденного приобретения ими лекарственных препаратов в период лечения в стационарах города и области.

Некоторые недобросовестные врачи, пользуясь правовым незнанием пациентов, а, подчас просто злоупотребляя зависимостью людей ввиду их болезненного состояния, «рекомендуют» им приобретать лекарственные препараты за счет собственных средств, при этом большинство назначаемых препаратов содержится в перечне жизненно необходимых лекарственных средств и поступают во все лечебные учреждения.

Так, к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области обратилась гр-ка П., страдающая бронхиальной астмой. В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации, она имеет право на получение специальных медицинских препаратов, однако с января 2006 года, выдача каких-либо лекарственных средств данной категории граждан на территории Ахтубинского района не производилась. В соответствии с обращением Уполномоченного по правам человека в Астраханской области администрацией МО «Ахтубинский район» были приняты надлежащие меры – заявительнице были выделены денежные средства за приобретенные лекарства (**Дело № 02-0498/06**).

Гр-ка М. обратилась к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области с просьбой оказать ей помощь в получении лекарства по льготному рецепту. В соответствии с ходатайством Уполномоченного необходимый лекарственный препарат был доставлен в аптечные учреждения Астраханской области (**Дело № 02-0192/06**). Аналогичная помощь была оказана уполномоченным по правам человека в Астраханской области обратившемуся к нему инвалиду 1 группы гр-ну Г. (**Дело № 02-0728 /06**).

Однако все это не снимает наличие проблемы в принципе, поскольку речь идет о причинах системного характера. В качестве примера приведем ситуацию с обеспечением прав граждан, больных сахарным диабетом. В соответствии с Постановлением Правительства

Российской Федерации от 01.12.2004 г. № 715 сахарный диабет включен в перечень социально значимых заболеваний. Лицам, страдающим этим тяжелым заболеванием, жизненно необходимо иметь средства контроля уровня сахара в крови (глюкометры, тест полоски, ланцеты) и средства введения лекарственных препаратов (шприцы и иглы). Необходимо, при этом отметить, что не все лица, страдающие этим тяжелым заболеванием, могут быть признаны инвалидами, а в предоставлении вышеперечисленных препаратов и приборов – *нуждаются все без исключения.*

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 1994 г. № 890 «О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения» утвержден перечень групп населения и категорий заболеваний, при амбулаторном лечении которых лекарственные средства и изделия медицинского назначения должны отпускаться по рецептам врачей – бесплатно.

При этом больные сахарным диабетом должны бесплатно обеспечиваться: «всеми лекарственными средствами, этиловым спиртом (100 г в месяц), инсулиновыми шприцами, шприцами типа «Новопен», «Пливапен» 1 и 2, иглами к ним, а так же средствами диагностики». При этом, источники финансирования для обеспечения лиц, страдающих такими заболеваниями как: сахарный диабет, бронхиальная астма, лепра – указанным нормативным правовым актом не определены.

В этой связи, и по сей день больные сахарным диабетом вынуждены самостоятельно приобретать тест-полоски, шприц-ручки и иглы. При этом стоимость тест полос (в зависимости от марки глюкометра) колеблется от 800 до 1200 рублей за одну упаковку, при том, что инсулино-зависимым людям требуется три упаковки тест-полосок ежемесячно.

Ещё одна проблема, на которую считаю нужным обратить внимание. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.12.2005 г. № 2347-р утвержден перечень реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалидам. Однако указанный перечень не

предусматривает предоставление средств реабилитации лицам, признанным инвалидами и страдающих сахарным диабетом.

Столь же глубинные причины системного характера зачастую лежат и в основе некавалифицированных действий отдельных медицинских работников, которые ведут к нарушениям прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Жительница с. Тулугановка Наримановского района – гр-ка Е. обратилась к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области в связи со смертью её единственного сына, 1971 года рождения. В ходе проверки выяснилось, что смерть сына заявительницы наступила вследствие того, что акушерка фельдшерско-акушерского пункта (ФАП) дважды неправильно поставила диагноз больному, и более того – не предприняла соответствующих действий по его срочной госпитализации и реанимации после остановки сердечной деятельности.

Акушерка была освобождена от должности, однако комплексная проверка сельского ФАПа, проведенная комиссией Министерства здравоохранения Астраханской области пришла к неутешительным выводам: профессиональная подготовка медицинского работника, виновного в смерти пациента, абсолютно не соответствовала квалифицированным требованиям, а сам ФАП, обслуживавший три населенных пункта (более 700 человек) не имел ни соответствующего оборудования, ни установленного набора медикаментов.

Вот выдержки из акта комиссии: «... медицинская деятельность осуществляется без лицензии ..., отсутствуют стандарты оказания медицинской помощи и необходимый набор медикаментов для оказания неотложной помощи ..., медицинская документация ведется не в соответствии с утвержденными формами ..., нет табеля оснащения медицинской аппаратурой, оборудованием и инструментарием. Метрологический контроль и техническое обслуживание аппаратуры не проводится ..., состояние противопожарной безопасности на ФАПе неудовлетворительное ..., не представлена документация, свидетельствующая о проведении контроля санитарно-эпидемиологического режима на ФАПе».

В этой связи возникает вопрос: каково же состояние обеспечения права на охрану здоровья, а значит и права на жизнь в населенных пунктах сельских районов Астраханской области, где фельдшерско-

акушерский пункт – это зачастую то единственное учреждение здравоохранения, где люди, проживающие в сельской местности, только и могут получить первичную медицинскую помощь? Но возникает и другой вопрос: а есть ли сегодня у медицинского работника на селе реальная заинтересованность, стимул в качественной работе? В качестве информации к размышлению уместно привести коллективное обращение медицинских работников Лиманской ЦРБ к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области, из которого следует, что с января 2006 года всем специалистам ЦРБ прекращены выплаты надбавок за работу в сельской местности и за работу в пустынных и безводных местностях. Бюджет Лиманского района не может погасить образовавшуюся задолженность, а Фонд обязательного медицинского страхования, закладывая соответствующие надбавки в тариф на медицинские услуги, отказывается выплачивать надбавку за работу в сельской местности, ссылаясь на положения пресловутого Федерального Закона № 122-ФЗ.

Некоторые проблемы возникают просто из-за элементарного нежелания некоторых должностных лиц своевременно отреагировать на проблему, тем более что подчас речь идет не о финансовой, а о сугубо организационной стороне дела.

Так, к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области поступили коллективные обращения жителей Красноярского и Енотаевского районов, по вопросу обеспечения их лекарственными средствами содержащими наркотические вещества. В ходе проверки выяснилось, что аптеки, расположенные в большинстве районных центров (не говоря уже о других населенных пунктах) не имеют лицензий для работы с препаратами такого ряда.

Родственникам тяжело больных людей, а иногда и самим больным – а это, как правило, онкобольные, инвалиды – приходится тратить физические силы, средства, время для того, чтобы приобрести препарат за десятки, а то и сотни километров от своего места жительства. В соответствии с обращениями Уполномоченного по правам человека в Астраханской области в 2006 году начата работа по лицензированию аптек в тех сельских районах, где указанная проблема имеет место.

В то же время в районах, где заботу о своих жителях проявляют не на словах, а на деле – данную проблему удалось решить через Центральные районные больницы. В ЦРБ периодически от граждан собираются рецепты, и лекарства им доставляются в централизованном порядке. Считаю, что до тех пор, пока во всех райцентрах, где существует эта проблема, не будут оборудованы соответствующие аптеки с правом хранения и реализации наркотико-содержащих препаратов указанная форма обеспечения ими больных может успешно применяться.

Обеспечение прав граждан в сфере трудовых отношений имеет чрезвычайно большое значение – с точки зрения социальной составляющей государства. Между тем, ситуация на рынке труда в Астраханской области по некоторым показателям в 2006 году по сравнению с 2005 годом заметно ухудшилась. Так, согласно официальным данным, численность поставленных на учет в центрах занятости граждан, уволенных с предприятий и организаций в связи с сокращением персонала, возросла на 14,8 %, причем 60 % уволенных приходится на отрасли материального производства.

В составе безработных около 30 % приходится на молодежь в возрасте от 16 до 29 лет. Увеличилась численность безработных инвалидов (рост – на 38,7 %). При этом, как отмечается в справке Агентства по занятости населения Астраханской области, значительную роль при увольнении граждан по собственному желанию являются многомесячные задержки и невыплаты заработной платы.

В 2006 году Уполномоченному по правам человека в Астраханской области приходилось сталкиваться с нарушениями трудовых прав работников со стороны работодателей. При восстановлении трудовых прав работников Уполномоченный по правам человека в Астраханской области взаимодействует с Государственной инспекцией труда по Астраханской области – соответствующие обращения в адрес данного государственного органа находят оперативное реагирование.

Так, к Уполномоченного по правам человека в Астраханской области обратились работники котельной ЖКХ пос. Кировский Камызякского района Астраханской области с просьбой оказать

содействие в восстановлении нарушенных прав, так как работникам указанного предприятия на протяжении длительного времени не выплачивалась заработная плата. Несмотря на неоднократные обращения работников, руководитель данного предприятия не предпринимал никаких мер по разрешению сложившейся ситуации. Уполномоченным по правам человека в Астраханской области были направлены соответствующие рекомендации главе муниципального образования «Камызякский район», главе муниципального образования «Пос. Кировский», а также руководителю Государственной инспекции труда в Астраханской области, которая внесла в адрес работодателя представление об устранении выявленных нарушений.

Гражданин Л. обратился к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области с просьбой оказать содействие в восстановлении его права в связи с трудовым спором, возникшим между ним и администрацией пос. Лиман.

В результате проведенной проверки Уполномоченный по правам человека в Астраханской области пришел к выводу, что трудовые права гр-на Л. были нарушены, уволен он был – незаконно. Соответствующее письмо с изложением правовой позиции и ходатайством принять меры по восстановлению прав заявителя было направлено Уполномоченным по правам человека в Астраханской области руководителю Государственной инспекции труда - главному государственному инспектору труда в Астраханской области. Главе Муниципального образования «Рабочий поселок Лиман» было выдано предписание об устранении допущенных нарушений трудового законодательства, и право гр-на Л. было восстановлено (Дело № 02-0487/06).

В адрес Уполномоченного поступило обращение трудового коллектива Профессионального училища № 26 (г. Харабали) о нарушении норм трудового законодательства в связи с переходом на получение заработной платы по банковским картам.

Из содержания коллективного обращения следовало, что работники на общем собрании приняли решение отказаться от услуг банковской системы и признали целесообразным получать заработную плату по месту работы наличными деньгами, о чем поставили в известность непосредственного работодателя и

учредителя училища. Данное требование являлось правомерным, основанным на статье 136 трудового кодекса Российской Федерации.

Однако администрация упорно настаивала на своей точке зрения, и неправомерно увязывала выплату зарплаты с переходом на банковскую систему расчетов – в результате образовалась задолженность по заработной плате.

По итогам проверки Уполномоченным по правам человека в Астраханской области были направлены соответствующие письма в прокуратуру Астраханской области и Государственную инспекцию труда в Астраханской области. В результате принятых мер заработную плату работники училища стали получать в соответствии с трудовым законодательством и изъявленным желанием. Задержка выплаты заработной платы была устранена.

ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С РЕАЛИЗАЦИЕЙ ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ И ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ

Обращения и жалобы к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области в истекшем году 2006 году позволяют сделать вывод о продолжающихся многочисленных нарушениях конституционного права граждан на жилище.

Эти нарушения проявляются – в многолетних ожиданиях очередниками получения или улучшения жилья; в том, что многие астраханцы годами вынуждены проживать в ветхом жилищном фонде в антисанитарных условиях с угрозой для здоровья и жизни; в том, что ущемляются интересы домовладельцев, а теперь все чаще и жителей многоквартирных домов при неправомерном предоставлении земельных участков для строительства элитного жилья; в нарушении норм и правил при строительстве жилых зданий; в отказе жилищных ведомств в проведении текущего и капитального ремонта жилья; в непомерно высоких ценах на жилищные и коммунальные услуги, ставящие многих людей на грань выживания.

Конечно, проблемы в жилищной сфере возникли не вчера, они накапливались годами. Значительная доля жилищного фонда областного центра – это постройки конца XIX – начала XX вв.,

относящиеся к ветхому и аварийному, – не удивительно поэтому, что значительное количество обращений касается вопросов капитального и текущего ремонта домов.

В то же время на протяжении многих лет с граждан собираются значительные суммы в виде платежей за жилищно-коммунальные услуги, но на свои обращения в органы местного самоуправления с требованием выполнять обязательства по содержанию и ремонту домов, люди, как правило, получают от властей стандартный ответ об отсутствии для этого денежных средств. Между тем, по сведениям, опубликованным в СМИ, почти 60 % денежных средств, собранных с жителей в виде платежей за жилищные услуги, тратится на содержание жилищно-эксплуатационных организаций.

Впрочем, и жилье, введенное в эксплуатацию сравнительно недавно, зачастую не соответствует критериям, которые бы позволяли говорить о нем, как благоустроенном.

Приведем лишь один пример. Так, жительница г. Нариманова гр-ка Я. сообщила, что дом, в котором она проживает, около 10 лет назад был принят в недостроенном состоянии. «Недоделки» в виде недостроенных балконов и лоджий «устраняются» до сих пор. По результатам проверки все факты, указанные заявительницей, подтвердились, и Службой строительного и жилищного надзора Астраханской области в адрес главы администрации г. Нариманов было внесено представление об устранении выявленных нарушений (Дело № 02-0191/06).

Жители г. Астрахани, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, справедливо сетуют на то, что стоят в очереди на получения жилья свыше 15–20 лет без каких-либо реальных перспектив решить в конце-концов свою жилищную проблему. При этом значительная часть из них учтена не только в общем, но и в так называемых льготных списках. Здесь вообще имеет место абсурдная ситуация – очередь на внеочередное получение жилья.

В этой связи хочется вновь обратить внимание органов государственной власти Астраханской области на острую проблему обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Согласно Федеральному закону от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» дети-сироты и дети,

оставшиеся без попечения родителей, а также дети, находящиеся под опекой (попечительством), не имеющие закрепленного жилого помещения, после окончания пребывания в образовательном учреждении или учреждении социального обслуживания, а также в учреждениях всех видов профессионального образования, либо по окончании службы в рядах Вооруженных Сил Российской Федерации, либо после возвращения из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, обеспечиваются органами исполнительной власти по месту жительства вне очереди жилой площадью не ниже установленных социальных норм.

Однако реализация права на жилье данной категории граждан практически в Астраханской области осуществляется крайне медленно. В 2006 году в общегородской очереди детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (которая была сформирована в 1999 году) состоит 620 человек данной категории.

Приведем несколько примеров. Так, гр-ка К. обратилась к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области с просьбой оказать содействие в решении ее жилищного вопроса. Сама заявительница является лицом, оставшимся без попечения родителей (последние лишены родительских прав), и сама воспитывает малолетнего сына. За гр-кой К. и ее четырьмя сестрами и братьями было закреплено жилое помещение, в котором проживают два брата заявительницы и семья одного из них.

Так как площадь жилого помещения по вышеуказанному адресу составляет менее 7 квадратных метров на одного человека, К. не могла в нем проживать. Уполномоченным по правам человека в Астраханской области было направлено обращение в орган опеки и попечительства с рекомендацией устранить несоответствия в правоустанавливающих документах заявительницы, поставить гр-ку К. и её сына на регистрационный учет по адресу дома, который закреплен за ней, а затем внести её в список граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Другой пример. К Уполномоченному по правам человека в Астраханской области обратилась гр-ка А., которая, имея право претендовать на жилье как ребенок-сирота, в силу определенных обстоятельств не может свое право реализовать. Заявительница, родившаяся в Азербайджанской ССР, находилась под опекой

бабушки, так как отец отбывал наказание в исправительной колонии и впоследствии был лишен родительских прав, а мать отказалась от дочери сразу после ее рождения.

Однако для постановки в список детей-сирот на жилье, А. необходимо было представить документы, в том числе решение уполномоченного органа о лишении ее матери родительских прав и сведения об отце. В результате действий Уполномоченного по правам человека в Астраханской области документы с необходимой информацией были получены из Главного Управления оперативной и статистической информации Министерства внутренних дел Азербайджанской Республики и переданы гр-ке А.

Дети-сироты, заканчивая образовательные учреждения и выходя в самостоятельную жизнь, сталкиваются с тем, что их жилье было приватизировано недобросовестными родственниками, и давно продано.

Так, к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области обратилась гр-ка Б., являющаяся сиротой и не имеющая места жительства. В ходе проверки выяснилось, что в период нахождения несовершеннолетней Б. и ее брата в детском доме за ними была забронирована квартира, однако при приватизации квартиры в нарушение статьи 7 Закона РФ от 04.07.1991 г. № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» указанные граждане в договор передачи жилого помещения в собственность включены не были.

В связи с этим Уполномоченным по правам человека в Астраханской области было направлено соответствующее заключение в администрацию Ленинского района г. Астрахани. В результате администрацией Ленинского района г. Астрахани было принято решение обратиться в Ленинский районный суд г. Астрахани с исковым заявлением о признании приватизации квартиры и всех последующих сделок недействительными и в дальнейшем зарегистрировать Б. и ее брата по данному адресу.

Наконец, ещё одна заявительница – Л. также сообщила, что является сиротой, и состояла на учете для получения жилья в соответствующем льготном списке, проживала в ДТЦР «Улитка». В 2006 году, достигнув возраста 22 лет, окончила профессиональное

училище, но жилье так и не получила. Поскольку в центре «Улитка» можно находиться лишь до 18 лет, Л. могла оказаться на улице.

Заявительнице была оказана соответствующая консультативная помощь и рекомендовано обратиться в суд. В августе 2006 года суд удовлетворил требования, заявленные гр-кой Л., и обязал администрацию города Астрахани предоставить ей благоустроенное жилое помещение (Дело № 02-0077/06).

В 2006 году поступали и жалобы на то, что должностные лица жилищных отделов органов местного самоуправления всячески препятствуют детям-сиротам в реализации их жилищных прав. При этом они либо просто отказываются принимать заявления от детей-сирот, либо требуют от них при решении вопроса о включении в список для получения жилья документы, не предусмотренные законодательством. Так проще: «нет заявления - нет проблемы».

Уполномоченным по правам человека в Астраханской области в 2006 году были направлены запросы директорам учреждений начального профессионального образования, в которых просил сообщить – как ведется учет детей-сирот, нуждающихся в жилых помещениях; каков порядок направления сведений о детях-сиротах, обучающихся в образовательных учреждениях, в органы местного самоуправления для постановки на учет как нуждающихся в предоставлении жилья.

В результате выяснилось, что в некоторых образовательных учреждениях эту функцию исполняют социальные педагоги, однако какого либо нормативно закреплённого порядка здесь не существует. Уполномоченный по правам человека в Астраханской области считает это серьезным пробелом в законодательстве и полагает, что на уровне региона необходимо принять нормативный правовой акт, которым бы на образовательные учреждения, где дети-сироты находятся вплоть до совершеннолетия, возлагалась обязанность сбора и подготовки документов, необходимых для их постановки на учет, как нуждающихся в жилье, с последующим направлением этих документов в органы местного самоуправления.

В связи с жилищными проблемами детей-сирот было сказано о том, что право на жилище приходится часто отстаивать через судебные тяжбы. Следует, однако, добавить, что, к сожалению, просто вынесенное судебное

решение – это ещё не гарантия того, что право на жилье будет реально восстановлено.

Вопиющим примером неисполнения судебного решения является дело по жалобе гр-на А. Пять членов семьи заявителя, в том числе двое несовершеннолетних детей, 19 лет проживали в квартире, расположенной над высоковольтным фидерным пунктом. Всё это время дети и взрослые, как пишет гр-н А. «не вылезали из больниц и больничных». Да и как может быть иначе, если согласно решению Астраханского областного суда от 6 сентября 2005 года квартира, в которой проживает семья А., признана «непригодной для проживания, ввиду наличия в ней вредного воздействия на человека электромагнитного излучения промышленной частоты 50 Гц»?

Судебная коллегия по гражданским делам Астраханского областного суда подтвердила решение суда первой инстанции предоставить вне очереди семье гр-на А. благоустроенную трёхкомнатную квартиру 6 сентября 2005 года, а исполнено оно было только в октябре 2006 года.

Уже после вступления судебного решения в законную силу Администрация г. Астрахани со странным упорством продолжала попытки оспорить его в порядке надзора, и на этом основании всеми способами длительное время уклонялась от выполнения судебного решения. После наших неоднократных обращений в судебные инстанции, Администрацию г. Астрахани, Службу судебных приставов и лишь когда судебным приставом-исполнителем было принято решение о наложении штрафа на должностное лицо, виновное в неисполнении судебного решения, этой семье гр-на А. была предложена квартира в строящемся доме.

Зачастую нарушения жилищных прав граждан являются прямым результатом непродуманных, поверхностных действий властей.

Так, пенсионерка – гр-ка Д., не имеющая благоустроенного жилья, была вселена в муниципальную квартиру, в которой проживала другая пенсионерка, и даже с разрешения Администрации г. Астрахани Д. была зарегистрирована по соответствующему адресу.

После смерти основной квартиросъемщицы гр-ка Д. обратилась в городскую администрацию с заявлением о переводе счёта на её имя. Однако ей в этом было отказано без ясного правового обоснования, и предложено защищать своё право в судебном порядке.

Поскольку ответ Администрации г. Астрахани гр-ке Д. не соответствовал положениям Жилищного кодекса РФ, Уполномоченный по правам человека в Астраханской области направил письмо Мэру города с разъяснением своей позиции, и вновь получил «отписку» без всякого конкретного правового обоснования.

Уполномоченный по правам человека в Астраханской области считает, что, в случае, если разрешение на вселение было дано гр-ке Д. с нарушением закона, то виноваты в этом чиновники, и они должны нести ответственность. Требовать же в этой ситуации от пожилой заслуженной женщины, чтобы она защищала свое право в суде, по крайней мере – некорректно; каких физических сил и материальных издержек это стоит, знает только тот, кто хоть раз это испытал на себе.

Аналогичным образом выглядит ситуация, в которой по вине недобросовестных чиновников, оказался гр-н Л., участник Великой Отечественной войны, инвалид 2 группы, майор запаса, кавалер трех боевых орденов (всего – 40 наград, из них 25 – боевые). После долгих лет мытарств и ожиданий, ему, наконец, вручили ключи от квартиры. Сделали это, как принято сегодня, с большой помпой (это раньше ордера новоселам вручал скромный работник ЖЭКа).

Квартира была не новая, хотя и с удобствами, но, как пишет в своей жалобе сам Л., «в жутком состоянии», так что пенсионеру-фронтовику пришлось делать в ней ремонт за собственный счет.

Несмотря на официальное обещание заместителя Мэра г. Астрахани предоставить гр-ну Л. правоустанавливающие документы, сделано это не было. А потом выяснилось, что квартира вообще обременена судебным решением и должна быть передана другому лицу. Законный владелец потребовал выселения ветерана, и суд, руководствуясь чисто правовыми основаниями, удовлетворил это требование.

На Администрацию г. Астрахани судом было возложена обязанность предоставить гр-ну Л. другую квартиру, однако ему, словно в насмешку, предложили помещение в реконструированном общежитии, площадь которого значительно меньше площади его прежней квартиры. На соответствующее обращение Уполномоченного по правам человека в Астраханской области Мэрия до сих пор хранит молчание.

Возникает вопрос – понес ли кто-нибудь наказание за то, что участник войны, боевой офицер на старости лет пережил моральные унижения и вынужден теперь обивать пороги начальственных кабинетов, испрашивая то, что ему обязаны незамедлительно предоставить по всем законам – и юридическим и морально-этическим? (Дело № 02-0734/06).

Обращения граждан свидетельствуют о том, что их право на жилище зачастую нарушается по формальным причинам: в связи с затягиванием процедуры оформления документов на полученное ими жилое помещение.

Так, в ряде случаев жилье предоставляется гражданам в порядке договора мены, когда гражданин улучшает жилищные условия за счет получения освободившегося жилья, собственникам которого органы муниципальной власти предоставили другое жилье в новом доме. В такой ситуации семья, получившая муниципальное жилье в новом доме, обязана передать правоустанавливающие документы на сданную ими площадь в местную администрацию.

Администрация, в свою очередь, обязана принять данное жилье в муниципальную собственность и оформить соответствующие документы на тех граждан, кому данное жилье было предоставлено в порядке улучшения жилищных условий. Однако процедура переоформления документов в ряде случаев затягивается на 2-3 года, что препятствует в осуществлении прав граждан, которым предоставлено освободившееся жилье.

К примеру, гражданка П. в течение трех лет – с 2003 по 2006 год – не могла получить документы на предоставленное ей жилье. На запрос Уполномоченного по правам человека в Астраханской области был получен ответ из Администрации г. Астрахани, в котором сообщалось, что «... силу сложившихся обстоятельств до настоящего времени предоставленная гражданке П. квартира принадлежит на праве собственности бывшим жильцам, которые получили благоустроенную квартиру в новом доме по ул. Куликова, 13, а свою квартиру передали в распоряжение администрации города». Далее городская администрация спокойно констатирует: «Ввиду не предоставления в течение длительного времени пакета документов на квартиру ... оформление сделки затянулось...». Насколько долго

администрация города считает допустимым «затягивание» оформления документов, в ответе не указывается.

Другая проблема состоит в следующем. В соответствии с действующим законодательством предприятия и объекты их инфраструктуры были исключены из перечня объектов, подлежащих приватизации. Однако в ходе приватизации были случаи, когда общежития оказывались включенными в список приватизированных объектов. По истечении времени, из-за недостаточности денежных средств и невозможности содержания жилых домов и общежитий, предприятия бросили их на произвол судьбы (к примеру, Астраханская обувная фабрика, фабрика «Дельта», список можно продолжать до бесконечности).

Дома ветшают, приходят в аварийное состояние, их жители страдают от отсутствия нормального водо- и теплоснабжения, а предоставление жилищных услуг и вовсе отсутствует. Жилищно-эксплуатационные конторы не принимают указанные дома на обслуживание. Жители вынуждены обращаться в администрацию г. Астрахани с просьбой принять их дома в муниципальную собственность, однако этот процесс идет крайне медленно. Похоже, что власти специально затягивают решение этих вопросов, ибо реформа ЖКХ вскоре вообще все проблемы по содержанию домов «сбросит» на самих жильцов.

Люди, их жилищные права, подчас становятся заложниками амбиций чиновников ведомств разного уровня. Так, к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области поступило коллективное обращение жителей домов по ул. Балашовская, которые на протяжении многих лет страдают от затопления их домовладений и прилегающих к ним территорий водами неизвестного происхождения.

Из предоставленных заявителями документов следует, что по иску межрайонной природоохранной прокуратуры Астраханской области решением суда была приостановлена работа ливне насосной станции (ЛНС), производившей откачку подпочвенных вод. Основанием к подаче такого заявления послужило то, что у соответствующих коммунальных служб города отсутствует лицензия на сброс сточных вод, а также – нет сооружений по их очистке.

Управление Роспотребнадзора по Астраханской области не выдает лицензию на эксплуатацию ЛНС, а администрация города Астрахани на запрос Уполномоченного по правам человека в Астраханской области сообщает: «В связи с дефицитом бюджетных средств не имеем возможности в ближайшее время выполнить строительство очистных сооружений, без которых не выдадут лицензию на эксплуатацию ЛНС. Только на изыскания и изготовление проектно-сметной документации потребуется ориентировочно 5,0 млн. рублей. До решения вопроса о работе ЛНС и ливнедренажной системы, администрациям районов города поручено по мере накопления подпочвенных и ливневых вод, производить откачку с локальных территорий города ассенизационными машинами».

Насколько «эффективными» оказываются эти меры можно судить из письма администрации Ленинского района г. Астрахани: «администрация района со своей стороны оказывала содействие жителям выделением откачивающей техники, что имело незначительный эффект в условиях неработающей ЛНС. В связи ограниченным финансированием выделение откачивающей техники прекращено». Пока же дома граждан затапливается, принадлежащее жильцам имущество приходит в негодность, нарушается право на людей на благоприятную окружающую среду.

Ещё хуже с реализацией права граждан на жилище обстоит дело в сельских районах и населенных пунктах, где муниципальное жилье на протяжении последних десяти лет практически не строится. Пожар либо другое форс-мажорное обстоятельство, следствием которого является уничтожение жилища – всегда трагедия, но в сегодняшних условиях для сельского жителя (как для пенсионера, так и для трудоспособного – вследствие поголовной безработицы) – это практический полный жизненный крах.

Что касается сферы жилищно-коммунального обеспечения жилищного фонда, то для большинства сельских районов иного, более емкого и точного слова, чем «развал» – трудно подобрать. Суровая зима 2006 года выявила множество недостатков в организации стабильного обеспечения теплом и водой населения райцентров и населённых пунктов. В зимне-весенний период истекшего года к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области

поступило множество коллективных обращений жителей городов Камызяк, Нариманов и Харабали с жалобами на бездействие администраций названных муниципальных образований и их жилищно-коммунальных организаций по обеспечению многоквартирных домов теплом и водой. Одновременно в жалобах особое внимание обращалось на необоснованное резкое повышение тарифов на тепловую энергию.

Так, в своем коллективном заявлении жители домов №№ 33 и 35 по ул. Центральной г. Нариманов указывали: «Мы замерзаем в этих домах уже более 5-ти лет. И никто на нас не обращает внимание. Писали и пишем все эти годы во все инстанции, но никаких действий нет, но оплату берут исправно. Теплотрасса к нашим домам находится наверху и не изолирована. Практически отапливает улицу».

По просьбе Уполномоченного по правам человека в Астраханской области, Службой строительного и жилищного надзора Астраханской области было проведено комиссионное обследование указанных домов, и факты, изложенные людьми, полностью подтвердилось. За непредставление коммунальных услуг прокуратурой Наримановского района было вынесено постановление о возбуждении дела об административном правонарушении в отношении директора МУП ЖКХ МО «Наримановский район» Михайловского Н.В.

Кроме этого фирмой «Термо-технология» было проведено экспертное обследование котельной и тепловых сетей г. Нариманов по результатам, которого даны рекомендации по устранению выявленных недостатков. Глава МО «Город Нариманов» С.С. Смолин направил заявителям письмо о том, что будут приняты все необходимые меры по улучшению теплоснабжения указанных домов.

Значительное количество коллективных и индивидуальных обращений с жалобами на некачественное представление коммунальных услуг поступило от жителей многоквартирных домов 7 и 8 кварталов г. Харабали.

При этом люди высказывали претензии не только в связи с систематическими отключениями тепла и воды в зимний период. В определенной степени большее возмущение вызывало высокомерно-пренебрежительное отношение к их законным требованиям со стороны руководства бюджетно-муниципального унитарного

предприятия жилищно-коммунального хозяйства г. Харабали. Здесь у людей просто-напросто отказывались брать их жалобы, а просьбы о составлении актов о непредставлении или некачественном представлении услуг по тепло и водоснабжению – игнорировались.

Так, в своем обращении к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области жители дома № 28 восьмого квартала г. Харабали писали: «С начала отопительного сезона тепло в дом не подавалось. На наши устные обращения были получены ответы о том, что на улице тепло, и мы не замёрзнем. При подаче коллективного заявления, нам было отказано в его принятии и составлении актов. Во время сильных морозов с 16 января по 4 февраля 2006 года тепло вновь не подавалось, а в конце марта его совсем отключили».

Далее жильцы указывают: «Мы регулярно платим за водоснабжение, а получаем его редко и не в полном объёме, да ещё после многочисленных просьб и унижений. Сейчас работники Харабалинского городского водопровода предлагают нам за свой счёт приобрести и установить насосы. А давление, по их словам, они повышать не будут, так как все разводящие сети водопровода старые и часто рвутся из-за повышения давления».

Всё же, несмотря на все трудности, Уполномоченный по правам человека в Астраханской области, стремится оказать максимальное содействие в реализации гражданами их права на жилище. Приведем лишь несколько примеров из практики работы в 2006 году.

К Уполномоченному по правам человека в Астраханской области обратилась гр-ка А. с жалобой на действия местных органов власти, вследствие которых она оказалась без жилья. В 1997 году семье заявительницы было предоставлено жилое помещение в селе Никольское Енотаевского района, в котором гр-ка А. сделала капитальный ремонт. Администрацией с. Никольское указанный дом был впоследствии снесен, о чем гр-ка А. в известность поставлена не была. После этого гр-ка А. тщетно требовала предоставления нового жилого помещения и компенсации расходов на проведенный ремонт – эти её вполне правомерные требования необоснованно отвергались на том основании, что, так как после развода с мужем она проживала по другому адресу, её местонахождение было неизвестно. В результате действий Уполномоченного по правам человека в Астраханской области, изложившего свою позицию руководителям муниципальных

образований «Енотаевский район» и «Никольский сельсовет», а также направившего соответствующее обращение в прокуратуру Енотаевского района, были приняты решения выплатить гр-ке А. соответствующую компенсацию и решить вопрос о выделении заявительнице жилья взамен снесенного.

К Уполномоченному по правам человека в Астраханской области обратилась гр-ка В. с просьбой оказать содействие в проведении ремонта кровли многоквартирного жилого дома. На соответствующие запросы в адрес главы МО «Енотаевский район» и главы МО «Село Енотаевка» указанные должностные лица сообщили, что выполнить ремонтные работы за счет средств местного бюджета не представляется возможным по причине критического состояния его доходной части.

После обращения Уполномоченного по правам человека в Астраханской области в Службу строительного и жилищного надзора Астраханской области с просьбой рассмотреть сложившуюся ситуацию по существу и принять меры по ее разрешению, был получен ответ из вышеуказанной службы о том, что ремонт кровли выполнен.

В адрес Уполномоченного по правам человека в Астраханской области обратилась гр-ка М. с жалобой на то, что в течение долгого времени не может добиться от городских властей предоставления ей дополнительной жилой площади. Заявительница сообщала, что вынуждена проживать совместно со своей семьей в общежитии в одной комнате площадью 12 кв. м. При этом дочь заявительницы страдает нервным заболеванием. Уполномоченным по правам человека в Астраханской области было направлено соответствующее ходатайство в адрес Мэра г. Астрахани, в результате чего заявительнице была предоставлена дополнительная комната в общежитии.

В адрес Уполномоченного по правам человека в Астраханской области обратилась гр-ка С. с просьбой оказать содействие в восстановлении ее нарушенных прав и нарушенных прав ее несовершеннолетнего ребенка. После расторжения гр-кой С. брака, её бывший супруг подал исковое заявление о признании утратившим право пользования жилым помещением сына заявительницы на том основании, что он не был зарегистрирован по адресу спорного

домовладения. Однако, судя по приложенной к заявлению С. копии домовой книги, её сын состоял на регистрационном учете по вышеуказанному адресу. Данный факт подтверждается и копией свидетельства о рождении сына С., а также копией справки, выданной ЖЭКом № 24 Трусовского района г. Астрахани. На основании вышеизложенного, Уполномоченным по правам человека в Астраханской области направил соответствующий запрос начальнику Управления Федеральной миграционной службы Российской Федерации по Астраханской области. В результате, выявленное в ходе проверки заявления С. нарушение было устранено, и право ребенка заявительницы на жилье - восстановлено.

В адрес Уполномоченного по правам человека периодически поступают обращения лиц, освобождённых из мест лишения свободы, о нарушении их права на жилище. Суть жалоб состоит в том, что после осуждения к лишению свободы, указанные граждане снимаются с регистрационного учёта по месту жительства. В большинстве случаев в период отбывания осужденными наказания члены их семьи, которые остались проживать в качестве владельцев или нанимателей жилья по разным основаниям (продажа, дарение, обмен и т.п.) отчуждали данное жильё и приобретали новое.

В результате, после освобождения из мест лишения свободы граждане не могут получить от них разрешение быть поставленными на регистрационный учёт. Да и в тех случаях, когда жильё не отчуждалось, им также требовалось разрешение собственника или нанимателя и членов его семьи на регистрацию по месту жительства. Имеют место факты, когда осужденные к лишению свободы одиноко проживали в муниципальном жилье по договору найма. В этих случаях после снятия их с регистрационного учёта наймодатель вселял в их жильё новых нанимателей, которые в отдельных случаях успевали даже его приватизировать.

В аналогичной ситуации периодически оказываются и граждане, призванные на действительную военную службу. Анализ действующего законодательства по данной проблеме свидетельствует о том, что реальная возможность восстановить права на жилище указанной категории лиц – отсутствует.

Статья 60 Жилищного кодекса РСФСР устанавливала, что жилое помещение какой-то срок сохраняется за временно отсутствующими

гражданами в случае призыва на военную службу либо при осуждении к лишению свободы. Новый Жилищный кодекс, провозглашая своей целью защиту жилищных прав граждан, делает явный шаг назад.

Так, статьей 31 Жилищного кодекса РФ к членам семьи собственника жилого помещения отнесены проживающие совместно с ним его супруг, его дети и родители, а также другие родственники и иные лица, если они собственником вселены в качестве членов его семьи. Только члены семьи собственника жилого помещения имеют равные с ним права пользоваться данным жилым помещением. В соответствии со статьей 69 ЖК РФ к членам семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма относятся проживающие совместно с ним его супруг, а также дети и родители нанимателя.

Другие родственники, нетрудоспособные иждивенцы признаются членами семьи нанимателя, если они вселены нанимателем в качестве членов семьи и ведут с ним общее хозяйство. Только члены семьи нанимателя жилого помещения имеют равные с ним права и обязанности.

Вот и выходит, что с момента призыва на военную службу или осуждения к лишению свободы гражданин автоматически лишается статуса члена семьи собственника или нанимателя жилого помещения, и как следствие, лишается права пользоваться данным жилым помещением. В случае же, если гражданин указанной категории одиноко проживал в муниципальном жилье по договору найма, то снятие его с регистрационного учёта по месту жительства предоставляет наймодателю полное право передать данное жильё другому нанимателю.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что отсутствие в федеральном законодательстве правовых норм, обеспечивающих сохранение права пользоваться жилищем, которым гражданин обладал до призыва его на военную службу или до осуждения к лишению свободы – нарушает его конституционное право на жилище. В этой связи, считаю необходимым выработать меры по внесению соответствующих поправок в Жилищный кодекс Российской Федерации.

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ И ЗАЩИТЫ ПРАВ МИГРАНТОВ НА ТЕРРИТОРИИ АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ

Процессы миграции затрагивают реализацию целого ряда конституционных прав и свобод – в частности, право на приобретение гражданства (статья 62 Конституции РФ), право на свободу передвижения и выбор места жительства и права на свободный въезд в страну и выезд из неё (статья 27 Конституции РФ), право на политическое убежище (статья 63 Конституции РФ).

Являясь своеобразным перекрестком водных, железнодорожных и автомобильных сообщений, Астраханская область испытывает на себе массовый приток мигрантов, чему в значительной мере способствует фактическое отсутствие государственной границы с Казахстаном протяженностью более 500 км. В Астраханской области существуют официально открытые пункты пропуска через государственную границу в аэропорту «Астрахань», Астраханском порту, морском торговом порту «Оля», а также пограничные и таможенные посты в предполагаемых к открытию пунктах пропуска на железнодорожных станциях Аксарайская, Верхний Баскунчак, автопереходах Верхний Баскунчак, Харабали, Караозек и Малый Арал.

На протяжении последних лет растет количество иностранных граждан, въезжающих на территорию Российской Федерации *через Астраханскую область*. Совершенно также очевидно, что большая часть иностранных граждан, являющихся жителями стран СНГ, стремится в Россию для решения вопросов о своевременной выплате пенсий, пособий, прохождения лечения, получения детских пособий. Однако миграционные процессы имеют сложный и неоднозначный характер, они оказывают как позитивное, так и негативное воздействие на социально-политическую и экономическую обстановку в Астраханской области.

Позитивное воздействие выражается в том, что миграция призвана смягчить демографический кризис (а это реальная угроза национальной безопасности) и компенсировать естественную убыль населения страны, обеспечить более активное перераспределение

населения и трудовых ресурсов в условиях оживления экономики и неизбежных при этом территориальных и отраслевых диспропорций.

Негативное воздействие заключается в нарастающих потоках незаконной иммиграции (в том числе трудовой), сопутствующих этому явлению неконтролируемому рынку товаров и услуг, наркобизнесе, осложнении криминогенной ситуации. Заметную роль в миграционных процессах играют граждане, прибывающие из республик Закавказья, Средней Азии, Юга России, при этом особую тревогу вызывает стремление последователей экстремистских течений радикального мусульманского толка обосноваться на территории области. Все эти полулегальные и нелегальные миграционные потоки сливаются в мощные диаспоры и землячества, тесно связанные с коренными жителями города и области, скрепленные прочными родственными и клановыми связями, что негативно отражается на состоянии общественной безопасности, влечет за собой дисбаланс исторически сложившихся в регионе этнических групп, наводнение области неквалифицированной рабочей силой, в связи с чем необходим жесткий контроль за миграционными потоками еще на стадии въезда в Российскую Федерацию.

Призванный, однако, отстаивать интересы людей на территории Астраханской области, вне зависимости от их принадлежности к гражданству России, Уполномоченный по правам человека не мог не реагировать на факты грубого, а подчас и массового нарушения прав лиц, прибывающих в астраханский регион из стран ближнего и дальнего зарубежья.

Как показывают жалобы, поступавшие в 2006 году к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области, при реализации установленного п. 7 статьи 3.2 Кодекса об административных правонарушениях РФ (КоАП РФ), такого вида наказания, как административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы России, зачастую возникают сложности с определением сроков его исполнения.

Согласно п. 5 ст. 32.10 КоАП РФ до административного выдворения за пределы России, иностранные граждане и лица без гражданства по решению суда могут содержаться в специальных помещениях, предусмотренных ст. 26.7 КоАП РФ, т.е. приемниках – распределителях.

Однако срок содержания в данных помещениях ни в законодательстве, ни в судебных постановлениях не определяется.

При этом, поскольку исполнение судебных решений, как правило, осуществляется крайне медленно из-за отсутствия финансирования, а также по причинам проведения оперативно-следственных мероприятий и другим основаниям, выдворяемые лица подчас по несколько месяцев могут находиться в условиях содержания под стражей.

Таким образом, мера обеспечения административного наказания в виде выдворения, по сути, превращается в дополнительное наказание в виде задержания и лишения свободы, что в корне противоречит нормам Конституции Российской Федерации. Получается, что за административное правонарушение лицо может понести более суровое наказание, чем за уголовное преступление.

При посещении приемника-распределителя сотрудниками аппарата Уполномоченного по правам человека в Астраханской области в сентябре 2006 года было установлено, что несколько десятков человек (в основном граждане Республики Узбекистан), подлежащие выдворению, содержатся в камерах более трех месяцев. На запрос Уполномоченного по правам человека о причинах столь длительного нахождения указанных иностранных граждан в приемнике-распределителе от руководства УФМС РФ по Астраханской области был получен ответ о том, что данные лица проходят свидетелями преступления, ответственность за которое предусмотрена ст. 322.1 УК РФ. Уполномоченный по правам человека в Астраханской области посчитал необходимым отметить, что уголовно-процессуальным законодательством не предусмотрено задержание свидетелей, и что в данном случае задержание выдворения иностранных граждан, как свидетелей, фигурирующих в уголовном деле, не могло являться законным поводом для ограничения свободы.

Другую весьма сложную проблему представляет проживание на территории Астраханской области граждан бывшего СССР, с паспортами старого образца, а так же лиц, чьи документы по неустановленным причинам оказались утраченными. В данный момент срок действия паспортов гражданина СССР некоторым категориям лиц без гражданства и иностранным гражданам, продлен

до 1 января 2008 г. постановлением Правительства РФ от 04.12.2003 г. № 731.

При этом иностранные граждане должны доказать факт регистрации по месту жительства на территории России на 1 июля 2002 г., а лица без гражданства факт регистрации на 1 ноября 2002 г.

При этом, как показывают многочисленные обращения в сложном положении оказались лица из государств, бывших республик Союза ССР, отбывавшие наказания в исправительных колониях на территории Астраханской области, в особенности те, которые по каким то причинам утратили паспорта, либо имея на руках паспорта старого образца, не смогли доказать ни факта принадлежности к российскому гражданству, ни факта постоянного проживания на территории России на 6 февраля 1992 г.

Должностные лица УФМС допускают нарушения прав человека при реализации своих функций по контролю законности проживания в регионе иностранных граждан.

Так, в адрес Уполномоченного по правам человека в Астраханской области поступила жалоба гражданина Республики Бангладеш А., который постановлением мирового судьи судебного участка № 4 Кировского района г. Астрахани от 15.08.2006 г. был привлечен к административной ответственности по части 2 ст. 20.1 КоАП РФ (Дело № 02-0488/06).

Как следует из протокола административного правонарушения, составленного должностными лицами УФМС по Астраханской области, поводом к этому послужило якобы незаконное нахождение А. в общежитии Астраханской государственной медицинской академии, где он был «без паспорта, визы, регистрации по месту пребывания». При этом в протоколе указывалось, что А. «оказал сопротивление сотрудникам УФМС по Астраханской области», что выразилось «в совершении хулиганских действий в виде неповиновения, оскорбления и нанесения побоев».

Уполномоченный по правам человека в Астраханской области по результатам проведенной проверки пришел к выводу, что А. вменяемого ему правонарушения не совершал, а изучение полученных материалов позволило сделать вывод о том, причиной нарушения прав заявителя стал протокол об административном

правонарушении, представленный в суд. Сделать такой вывод дают следующие основания.

Во-первых, в соответствии со статьями 2 и 5 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», А. находился на территории Российской Федерации на вполне законных основаниях, как иностранный гражданин, имеющий визу на временное пребывание. Согласно данным его иностранного паспорта, его виза действовала до 26 августа 2007 г.

Правила посещения общежития А. были соблюдены, а отсутствие на руках национального паспорта было обусловлено тем, что он был изъят сотрудниками миграционной службы Астраханской области в 2005 году, без выдачи временного документа, удостоверяющего личность. Тогда, после прекращения производства по административному делу, паспорт ему так и не вернули.

Во-вторых, в процессе задержания А. были совершены грубые процессуальные нарушения. В частности, в протоколе об административном правонарушении отсутствовали указания на свидетелей и потерпевших, а также допущены исправления в квалификации административного нарушения. В протоколе об административном задержании так же отсутствовала достоверная информация о понятых, в частности, в графе понятые был указан лишь один понятой, да и его подпись в протоколе отсутствовала. Данные факты свидетельствовали о нарушении частей 2 и 3 ст. 25.7 и главы 27 КоАП РФ, которые предусматривают обязательное участие двух понятых при производстве таких административных действий как доставление и задержание.

В этой связи, Уполномоченным по правам человека в Астраханской области были направлены обращения в прокуратуру Астраханской области и в суд Кировского района г. Астрахани, с просьбой, отменить не вступившее в законную силу судебное постановление. Апелляционная жалоба А. и обращения Уполномоченного были удовлетворены, обвинения в отношении А. в совершении административного правонарушения сняты, а паспорт иностранного гражданина был ему возвращен.

Уполномоченным по правам человека было принято к рассмотрению обращение гражданина Бангладеш С. о нарушении

законодательства Российской Федерации о беженцах и правовом положении иностранных граждан (Дело № 02-0554/06).

В процессе проведения проверки выяснилось, что по ходатайству данного гражданина о получении статуса беженца, УФМС РФ по Астраханской области было принято решение об отказе в его рассмотрении по существу. Отказ не был мотивирован на основаниях, предусмотренных статьей 5 Закона РФ «О беженцах», а строился на предположениях, о том, что С. покинул республику Бангладеш по экономическим причинам.

В то же время, из существа ответа УФМС РФ по Астраханской области от 16.08.06 г. № 1/3028, следует, что причиной оставления иностранным гражданином своей страны послужили угрозы физической расправы. Эти угрозы не были голословными, а сопровождались, нападениями, вымогательствами и уничтожением имущества его семьи. Миграционной службе России достоверно известно, что С. и члены его семьи являются представителями зажиточной социальной группы населения Бангладеш и исповедуют индуизм, что в свою очередь, привлекает к ним внимание со стороны криминальных группировок мусульманского толка, активизировавших свою деятельность после общественно-политических перемен в Бангладеш.

Так, установленным фактом является то, что мать С., вынуждена была покинуть пределы своей родины и выехать в Индию, отец – скоропостижно скончался, а сам С. был вынужден ходатайствовать о получении статуса беженца перед государственными органами России. При таких обстоятельствах, есть все основания полагать, что С. вправе претендовать в соответствии с п.п.1. п.1. статьи 1 Закона РФ «О беженцах» на получение статуса беженца.

При этом оценка УФМС РФ по Астраханской области обстоятельств, побудивших С. покинуть пределы своего государства, носит явно поверхностный характер, свидетельствующий о нежелании разбираться в сложившейся ситуации.

После обращения С. с жалобами в государственные органы и правозащитные организации, наметилась странная закономерность: он стал чаще попадать в поле зрения правоохранительных органов Астраханской области, которыми совершались неоднократные попытки привлечения его к административной ответственности.

В частности, по инициативе сотрудников УФМС РФ по Астраханской области постановлением мирового судьи судебного участка № 4 Кировского района г. Астрахани от 15.08.2006 г. он был привлечен к административной ответственности по части 2 ст. 20.1 КоАП РФ. Указанное постановление было отменено решением Кировского районного суда г. Астрахани от 12.09.06 г. и дело производством прекращено.

Немногим ранее, в отношении С., постановлением Кировского районного суда г. Астрахани от 04.07.06 г. было прекращено производство по административному делу о нарушении им режима проживания, ввиду отсутствия в действиях последнего состава административного правонарушения.

Уполномоченный по правам человека в Астраханской области считает, что в отношении С. имело место грубое нарушение ч. 3 статьи 62 Конституции РФ, гарантирующей иностранным гражданам равенство прав, свобод и обязанностей наряду с гражданами России, вследствие чего С. длительное время вынужден нести моральные и материальные издержки. В результате предпринятых мер решением Кировского районного суда г. Астрахани от 2 октября 2006 г. жалоба С. на отказ в рассмотрении УФМС РФ по Астраханской области его ходатайства о признании беженцем по существу была удовлетворена.

Следует всё же отметить, что в целом руководство УФМС РФ по Астраханской области с пониманием воспринимает позицию Уполномоченного по правам человека в Астраханской области, стремится исправить положение. Нарушения прав человека в этой сфере во многом предопределены тем обстоятельством, что, к сожалению, масштабы миграции пока опережают возможности астраханского региона по регулированию миграционных процессов и реагированию на ее последствия.

В связи с вышесказанным, по мнению Уполномоченного по правам человека в Астраханской области, согласованного со специалистами УФМС РФ по Астраханской области, требуется принятие ряда мер на федеральном уровне по совершенствованию нормативной правовой базы, так как вопросы регулирования миграции относятся к тем отраслям права, которые относятся к предмету ведения Российской Федерации.

Так, в соответствии с ч. 2 статьи 27 Федерального закона «О государственной границе Российской Федерации» головным координирующим подразделением в сфере защиты Государственной

границы (в т.ч. в пунктах пропуска) являются подразделения Федеральной пограничной службы ФСБ России. В соответствии со ст. 18.4 КоАП РФ в случае нарушения режима в пунктах пропуска через Государственную границу иностранные граждане подлежат выдворению за пределы России. В соответствии со ст. 23.10 дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 18.4, рассматриваются должностными лицами пограничной службы. В соответствии со ст.32.9 КоАП РФ постановления о выдворении в данном случае исполняются органами и войсками пограничной службы. Решения других органов исполнительной власти при осуществлении деятельности на Государственной границе России в плане недопущения въезда (в т.ч. подразделений ФМС МВД России) носят рекомендательный характер. На основании вышеизложенного целесообразно внести изменения в Федеральный закон «О государственной границе Российской Федерации» и КоАП РФ в плане расширения полномочий территориальных органов ФМС России.

До настоящего времени практически не реализованы пункты 5, 6 статьи 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», предусматривающие недопущение въезда, если иностранный гражданин не предъявляет полис медицинского страхования, действительный на территории России или не смог подтвердить наличие средств для проживания в Российской Федерации и последующего выезда. К тому же законодательно не установлен срок, в течение которого въезд иностранному гражданину на территорию РФ будет ограничен, что требует внесения дополнений в статью 5 Федерального закона от 25.07.2002 №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Применительно для Астраханской области данная проблема актуальна, так как для оформления регистрации по месту пребывания иностранному гражданину достаточно выехать за пределы России, заполнить миграционную карту и вновь обратиться в органы внутренних дел с заявлением о регистрации на 90 суток.

Предлагается включить в статью 3.10 КоАП РФ третью часть, изложив её следующим образом: «Срок исполнения постановления об административном выдворении не должен превышать 2-х месяцев с момента вступления постановления в законную силу. В случае, если

выдворяемое лицо готово оплатить расходы по выдворению за свой счет, исполнение постановления о выдворении должно происходить при представлении наличных денежных средств незамедлительно либо в течение 3-х суток после перечисления соответствующих денежных средств».

Кроме того, предлагается включить в статью 32.10 КоАП РФ шестую часть, изложив её следующим образом: «Срок содержания в специальных учреждениях лиц, подвергнутых на основании судебного решения выдворению, не должен превышать 15 суток, в исключительных случаях на основании судебного постановления он может быть продлен, но не более чем на 15 суток».

Необходимо принятие нормативных правовых актов и на региональном уровне. Так, ещё в октябре 2005 года был принят Закон Астраханской области «О порядке создания специальных учреждений для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих депортации либо административному выдворению за пределы Астраханской области». Согласно статье 2 данного Закона специальные учреждения создаются Правительством Астраханской области, которое утверждает устав указанных специальных учреждений. Однако до сих соответствующие шаги не предприняты, в связи с чем Уполномоченный по правам человека в Астраханской области рекомендует органам государственной власти предпринять меры по созданию в Астраханской области специальных учреждений для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих депортации либо административному выдворению за пределы Астраханской области.

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ И ЗАЩИТЫ ПРАВ ГРАЖДАН, ПРОЖИВАЮЩИХ В НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТАХ САНИТАРНО- ЗАЩИТНОЙ ЗОНЫ АСТРАХАНСКОГО ГАЗОВОГО КОМПЛЕКСА

В 2006 году к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области поступило значительное количество обращений граждан, проживающих или работающих в санитарно защитной зоне Астраханского газового комплекса (СЗЗ АГК), с жалобами на нарушение их прав.

Основная часть этих обращений, так или иначе, связана с сокращением СЗЗ с 8000 до 5000 метров, и как следствие лишением права большого количества граждан на отселение из СЗЗ или прекращение применения коэффициента к заработной плате.

В результате изучения данной проблемы установлено следующее. Коэффициент за работу в пустынных и безводных местностях для работников, занятых на работах Астраханского газоконденсатного месторождения, первоначально был установлен Постановлением Совета Министров СССР от 23 сентября 1881 года № 1921-р. При этом в данном нормативном акте ещё не было упоминания о санитарно-защитной зоне.

Впервые санитарно-защитная зона Астраханского газового комплекса шириной восемь километров была установлена постановлением Государственного комитета по строительству (Госстроем) СССР от 27 февраля 1989 года № БЕ-681-11/2.

Затем совместным Постановлением Государственного комитета по труду и заработной плате (Госкомтруда) СССР и Секретариата ВЦСПС от 29 июня 1990 г. № 259/10-65 был введён, в порядке исключения, коэффициент за работу в пустынной и безводной местности для рабочих и служащих предприятий, организаций и учреждений, расположенных в населённых пунктах в 8-километровой санитарно-защитной зоне Астраханского газового комплекса.

И, наконец, постановлением Совета Министров РСФСР от 17 августа 1990 года № 309 был утверждён перечень населённых пунктов, расположенных в 8-километровой санитарно-защитной зоне Астраханского газового комплекса.

В соответствии с СанПиН «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов», граждане, проживающие на территории СЗЗ на момент установления зоны, должны быть переселены за её пределы. В этой связи можно сделать вывод о том, что принятые впоследствии нормативные правовые акты, касающиеся уменьшения СЗЗ АГК, непосредственно затрагивают права граждан, проживающих или работающих в её пределах.

Указанная ширина СЗЗ АГК просуществовала неизменной до октября 2000 года, когда заместитель Главного государственного санитарного врача РФ направил письмо (от 16.10.2000 г. за № 111-

16/749-04) генеральному директору ООО «Астраханьгазпром» о том, что он установил СЗЗ АГК шириной 5000 метров. Данное письмо не проходило государственную регистрацию, и не было опубликовано.

Постановлением Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 08.11.2000 г. № 108 «Об установлении санитарно-защитной зоны Астраханского газового комплекса», величина СЗЗ АГК с 15 ноября 2000 года была установлена шириной 5000 метров, а решение Госстроя СССР от 27.02.1989 г. № БЕ-681-11/2 было признано утратившим силу. Однако данное постановление также не прошло государственную регистрацию, и не было опубликовано. Впоследствии постановление Госстроя России от 08.11.2000 г. № 108 было отменено (постановлением Госстроя России от 04.06.2001 г. № 56).

В декабре 2003 года заместитель Главного государственного санитарного врача Российской Федерации вновь направил письмо 28.12.2003 года за № 1100/3505-03-111 генеральному директору ООО «Астраханьгазпром» об установлении СЗЗ АГК величиной 5000 метров. И опять, данное письмо не прошло необходимую регистрацию в Министерстве юстиции РФ, и не было опубликовано.

Гражданам, работающим на предприятиях, организациях и учреждениях, расположенных в санитарно-защитной зоне начиная с ноября 2000 года, прекратили выплачивать коэффициент за работу в пустынной и безводной местности, а проживающим жителям – стали отказывать в их переселении.

Незаконность действий ООО «Астраханьгазпром» по прекращению финансирования выплаты указанного коэффициента установлена определением судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 7 июля 2006 года.

Определением Верховного Суда Российской Федерации от 7 июля 2006 года установлено, что «размеры санитарно-защитной зоны предприятия могут определяться нормативным правовым актом в соответствии с п. 2.18 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и классификация предприятий, сооружений и иных объектов», введённых постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 10 апреля 2003 года № 38, зарегистрированных в Минюсте России от 29 апреля 2003 года № 4459,

который подлежит принятию с соблюдением соответствующих требований законодательства...».

Данная позиция Верховного Суда Российской Федерации полностью соответствует Правилам подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённым Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 года № 1009, согласно которым – издание нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти в виде писем и телеграмм не допускается, а нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, подлежат государственной регистрации.

Из определения Верховного Суда Российской Федерации следует однозначный вывод о том, что изменение границы СЗЗ АГК может быть произведено только нормативным правовым актом, изданным уполномоченным на то органом государственной власти.

Однако с упорством достойным сожаления Главный государственный санитарный врач России придерживается иной точки зрения, нежели высшая инстанция суда общей юрисдикции. В письме, адресованном администрации Астраханской области (письмо от 25.01.2005 г. № 0100/411-05-24), он утверждает, что документы по установлению санитарно-защитных зон не относятся к категории, подлежащих государственной регистрации.

В этой связи Уполномоченному по правам человека в Астраханской области пришлось обратиться к Генеральному прокурору Российской Федерации, в котором, на основании вышеприведенных аргументов, содержалась просьба принять необходимые меры прокурорского реагирования для защиты и восстановления нарушенных прав большого количества граждан, проживающих или работающих на территории СЗЗ АГК.

В обращении Уполномоченного по правам человека в Астраханской области содержалась четкая и однозначная позиция по данному вопросу: границы санитарно-защитной зоны устанавливались в свое время на уровне высшего органа исполнительной власти страны, и изменение границ зоны (не важно – в сторону увеличения или уменьшения) может производиться лишь на основании нормативного правового акта, изданного

Правительством Российской Федерации, но никак ни письмом Главного санитарного врача РФ.

Согласно ответу, полученному из Генеральной прокуратуры Российской Федерации: «главному санитарному врачу РФ 5 декабря 2006 года внесено представление, в котором предложено отозвать письма заместителя главного государственного санитарного врача РФ от 16.10.2000 № 111-16/749-04 и от 28.12.2003 № 1100/3505-03-111». Кроме того, в письме Генпрокуратуры РФ сообщалось, что «прокурор Астраханской области ориентирован на принятие мер прокурорского реагирования в случаях нарушения прав граждан, проживающих или работающих в пределах санитарно-защитной зоны Астраханского газового комплекса, на отселение и соответствующие доплаты».

В связи с проблемой СЗЗ АГК следует отметить, что Уполномоченным по правам человека в Астраханской области проводилась проверка по жалобе гр-на Ф. о неправомерных действиях сотрудников органов внутренних дел, осуществляющих досмотр транспортных средств в пос. Вахтовый Красноярского района Астраханской области.

В результате проверки, выяснилось, что досмотр личного транспорта граждан происходит во время их следования к месту жительства на КПП «Тайга-1» и «Тайга-2», установленных администрацией ООО «Астраханьгазпром» по согласованию с правоохранительными органами.

В этой связи Уполномоченным по правам человека в Астраханской области были направлены обращения в адрес администрации ООО «Астраханьгазпром», УВД Астраханской области. Из ответа из ООО «Астраханьгазпром» следовало, что администрация предприятия распространила действие производственной инструкции по организации пропускного режима на территорию месторождения и в санитарно-защитную зону на жителей близлежащих поселков, находящихся вне территории деятельности газоперерабатывающего завода.

УВД Астраханской области сообщило, что вневедомственная охрана проводит различного рода мероприятия в отношении местного населения так же выходящие далеко за пределы территории предприятия. Причем, эти мероприятия проходят на основании

гражданского договора с администрацией ООО «Астраханьгазпром» об оказании охранных услуг.

Однако Уполномоченный по правам человека в Астраханской области посчитал, что охрана государственных и общественных интересов не должна носить форму произвола и вседозволенности, не должна происходить в ущерб интересам граждан, вопреки их праву на свободу передвижения, гарантированного частью 1 статьи 27 Конституции Российской Федерации и Законом Российской Федерации от 25.06.1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, в пределах Российской Федерации».

Уполномоченный по правам человека в Астраханской области был вынужден обратиться в Генеральную прокуратуру РФ с просьбой проверить законность и обоснованность действий должностных лиц, установивших ограничения права граждан на свободу передвижения на территории Астраханской области.

После этого прокуратурой Астраханской области были внесены представления в адрес главы МО «Красноярский район» Астраханской области и ООО «Астраханьгазпром» об устранении нарушений конституционных прав граждан и обеспечении поселка подъездными путями. Таким образом, права гражданина были восстановлены. Жалоба гр-на И. аналогичного содержания так же получило положительное разрешение (Дело № 02-0080/06).

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ЛИЦ, НАХОДЯЩИХСЯ ПОД СТРАЖЕЙ В СВЯЗИ С УГОЛОВНЫМ ПРЕСЛЕДОВАНИЕМ, А ТАКЖЕ – ГРАЖДАН, ОТБЫВАЮЩИХ НАКАЗАНИЕ В ВИДЕ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ

Обращения граждан, находящихся под стражей в связи с уголовным преследованием или отбывающих уголовное наказание в виде лишения свободы, касаются, прежде всего, прав, закрепленных в статье 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также в статьях 22, 45–49 Конституции Российской Федерации.

В 2006 году, как и в предыдущие годы, значительная часть обращений была связана с жалобами на судебные приговоры, которые, по утверждению заявителей, являлись необоснованными и несправедливыми вследствие существенных нарушений прав обвиняемых, допущенных как период предварительного следствия, так и в период судебного производства.

Поскольку Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации лишен возможности знакомиться с материалами уголовных дел, производство по которым завершено, проверить обоснованность такого рода жалоб – весьма трудно. Тем не менее, даже в рамках имеющихся полномочий, по ряду жалоб имеются основания констатировать нарушения прав граждан в процессе отправления правосудия, в том числе – нарушение презумпции невиновности и нарушение права на защиту.

Примером нарушения права на справедливое судебное разбирательство, в части нарушения презумпции невиновности, может служить обстоятельства, изложенные в жалобе гр-на А. (**Дело №№ 02-0043/06 и 02-0069/06**). В период предварительного следствия по уголовному делу, возбужденному против гр-на А., следователь Наримановского РОВД Астраханской области дал интервью журналисту газеты «Степная новь», в котором изложил некоторые обстоятельства расследуемого дела. В свою очередь журналист подготовила к публикации статью «Кто в городе хозяин?», в которой было допущено следующее выражение: «На что рассчитывали *преступники*, почему были так уверены в собственной безнаказанности?»

Гр-н А. был впоследствии осужден, однако статья появилась в газете в тот момент, когда приговор суда в отношении гр-на А. ещё не вступил в законную силу. Поэтому процитированная выше фраза, безусловно, противоречит части 1 статьи 49 Конституции Российской Федерации, согласно которой никто не может быть признан виновным (и, соответственно, назван преступником), пока его вина не будет установлена вступившим в законную силу приговором суда.

В своей жалобе гр-н А. вполне обоснованно расценил публикацию в газете как способ давления на суд. Уполномоченный по правам человека в Астраханской области разъяснил гр-ну А., что тот вправе в порядке гражданского судопроизводства подать иск к газете о

компенсации морального вреда в соответствии со статьями 151, 1064, 1099 – 1101 Гражданского кодекса Российской Федерации.

На систематическое нарушение прав обвиняемых на защиту указывают в своих обращениях к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области адвокаты. Так, Президент Адвокатской палаты Астраханской области В.Н. Малиновская отмечает, что имеет место постоянное нарушение права арестованных лиц на незамедлительное свидание с защитниками в следственных изоляторах, гарантированное рядом международных правовых актов, ратифицированных нашей страной. Причем дело здесь не только в ограниченном количестве т.н. «следственных кабинетов» при перелимите наполняемости следственных изоляторов (так, в СИЗО № 1 при переполненности изолятора – 244 % от нормы, имеется лишь девять кабинетов), но и в отсутствии каких-либо правил по использованию указанных кабинетов. Президент Адвокатской палаты указывает, что «в следственных кабинетах на основе свободного допуска работают в основном следователи и оперативные работники, в то время как адвокаты по вызовам арестованных вынуждены занимать очередь с 5–6 часов утра и не имеют никаких гарантий получить свидание с подзащитными». Несмотря на провозглашенное равенство сторон в уголовном процессе, сторона обвинения имеет явное преимущество – это выражается хотя бы в том, что работники правоохранительных органов имеют возможность проведения следственных действий за пределами СИЗО, в то время как защитники не имеют иной возможности встретиться с арестованными, кроме как на свидании в «следственном кабинете».

Вот ещё один пример. Гр-н К. обратился к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области с жалобой, в которой сообщил, что действия должностных лиц Ленинского районного суда г. Астрахани препятствуют реализации его права на судебную защиту путем обращения в суд надзорной инстанции.

Согласно требованиям Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации к надзорной жалобе должны быть приложены заверенные печатью обжалуемые судебные решения – приговор суда первой инстанции и определение суда кассационной инстанции.

Заявитель, оплатив госпошлину и предъявив соответствующую квитанцию, обратился в марте 2006 года в Ленинский районный суд г.

Астрахани с просьбой направить ему в исправительную колонию копии судебных постановлений. Однако, и.о. председателя Ленинского районного суда г. Астрахани, как пишет К., ответил, что на суд не возложена обязанность изготавливать копии запрошенных документов.

В жалобе гр-на К. поднята важная проблема, касающаяся обеспечения конституционного права граждан, осужденных за уголовное преступление, на пересмотр приговора вышестоящим судом (часть 3 статьи 50 Конституции РФ).

Как показало дело по жалобе гр-на Б., о чем упоминалось в Докладе о положении с правами человека в Астраханской области в 2005 году, данная проблема затрагивает также права граждан в связи с рассмотрением в суде гражданских дел. Но людям, отбывающим наказание в виде лишения свободы, в силу объективных причин решить вопрос о получении копий судебных постановлений гораздо труднее, а зачастую – практически невозможно.

Дело в том, что, исходя из действующей Инструкции о делопроизводстве в суде, утвержденной Судебным Департаментом при Верховном Суде Российской Федерации, суды, во исполнение соответствующих норм УПК РФ и ГПК РФ – обязаны предоставить участникам процесса возможность за установленную госпошлину сделать копии с документов дела, в т.ч. – с помощью технических средств. Однако на суды не возложена обязанность предоставлять заинтересованным лицам сами технические средства.

Исходя из этого, суд должен лишь предоставить документы из дела для копирования, а техническая сторона (т.е. как и на чем копировать) – проблема самих заинтересованных лиц.

И если граждане, находящиеся на свободе, хотя бы теоретически могут это сделать, то как быть людям, отбывающим наказание в исправительных колониях? Сам гр-н К. в конце своей жалобы пишет: «Я так понимаю, что мне так и не удастся обжаловать приговор, который я считаю незаконным и несправедливым, в условиях изоляции» (Дело № 02-0810/06).

Право на свободу, гарантированное статьей 22 Конституции Российской Федерации, является одним из фундаментальных личных прав, и означает, что никто без особых на то причин и надлежащих

процедур не может находиться под стражей или быть ограничен в передвижении.

Между тем, как свидетельствуют жалобы, поданные Уполномоченному по правам человека в Астраханской области в 2006 году, некоторые граждане находятся в условиях несвободы годами, причем без достаточных оснований для столь длительной волокиты при рассмотрении их уголовных дел.

Так, гр-н И. в своей жалобе Уполномоченному по правам человека в Астраханской области сообщил, что уголовное дело по обвинению его в совершении преступления, предусмотренного статьей 159 УК РФ, рассматривалось Володарским районным судом Астраханской области – 2 года 6 месяцев (**Дело № 02-0674/06**).

К сожалению, некоторые судьи и представители правоохранительных органов, по-прежнему, не видят ничего страшного в незаконном содержании под стражей. В истекшем году Уполномоченному по правам человека в Астраханской области пришлось столкнуться с двумя аспектами данной проблемы. Первая касалась времени исчисления сроков задержания, вторая – процедуры продления такой меры пресечения, как содержание под стражей.

В качестве примера можно привести дело по жалобе гр-на К. (**Дело № 02-0159/06**), обстоятельства которого изложены в документах, прилагаемых к настоящему Докладу.

Другая проблема выявилась в связи с рассмотрением жалобы гр-на Л. (**Дело № 02-0755/06**). Суть её в следующем – срок меры пресечения в виде содержания под стражей истек у заявителя в период, когда приговор, вынесенный судом первой инстанции, в законную силу не вступил, так как Л. подал кассационную жалобу. Однако на требование гр-на Л. освободить его из-под стражи администрация следственного изолятора ответила отказом.

В аналогичной ситуации оказался и гр-н В. – 8 июня 2006 года истёк срок содержания его под стражей, и в этот же день Черныярским районным судом ему был вынесен обвинительный приговор, в котором одновременно устанавливалось, что мера пресечения в виде заключения под стражу ему остается без изменения до вступления приговора в законную силу. Между тем, в соответствии с частью 3 статьи 255 Уголовно-процессуального кодекса РФ

продление срока содержания под стражей допускается каждый раз не более чем на 3 месяца.

На 8 сентября 2006 года кассационная жалоба В. ещё не была рассмотрена, и суд должен был либо продлить срок содержания его под стражей или изменить меру пресечения. Однако этого не произошло, а рассмотрение кассационной жалобы В. состоялось в судебной коллегии по уголовным делам Астраханского областного суда лишь 12 октября 2006 года – таким образом, без законной санкции В. более месяца находился под стражей (**Дело № 02-0699/06**).

Таким образом, в Астраханской области некоторые дознаватели и следователи, прокуроры и судьи, а так же начальники мест содержания под стражей не имеют единого представления о порядке исчисления сроков задержания и содержания под стражей, а равно их продления в отношении лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, что представляет собой проблему и влечет в ряде случаев несоблюдение конституционных гарантий прав и свобод граждан.

По мнению Уполномоченного по правам человека в Астраханской области такая ситуация сложилась вследствие противоречия между позицией Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в его Постановлении от 22 марта 2005 года № 4-П, с одной стороны, и позицией Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в п. 26 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 5 марта 2004 года № 1, с другой.

Если Конституционный Суд Российской Федерации указывает, что: «... если определённый судебным решением срок содержания под стражей подозреваемого или обвиняемого под стражей истекает, суд принимает решение о продлении этого срока либо подозреваемый или обвиняемый должен быть освобождён из-под стражи», причем данный принцип действует *«... на всех судебных стадиях, включая производство в кассационном и надзорном порядке*, а также новое рассмотрение дела судом первой инстанции после отмены обвинительного приговора, поскольку гарантии от произвольного или избыточного ограничения свободы и личной неприкосновенности должны обеспечиваться на любом этапе уголовного судопроизводства».

В упомянутом же п. 26 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 5 марта 2004 года № 1 «О применении судами норм уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» указывается: «Разъяснить судам, что по смыслу части 2 статьи 255 УПК РФ период после вынесения приговора до вступления его в законную силу, а если приговор обжалован в соответствии со статьей 354 УПК РФ, - до рассмотрения в апелляционном или кассационном порядке жалобы или представления в шестимесячный срок содержания осужденного под стражей не входит».

Без устранения этого явного противоречия не избежать различия подходов правоохранительных органов и судов в реализации статьи 255 Уголовно-процессуального кодекса при обеспечении права граждан на свободу.

В Докладе о положении с правами человека в Астраханской области в 2005 году подробно говорилось о неудовлетворительном состоянии мест содержания под стражей – следственных изоляторов и изоляторов временного содержания, расположенных на территории Астраханской области, и, в этой связи отмечалось, что отсутствие элементарных условий в СИЗО и ИВС означает грубое нарушение права, гарантированного статьей 21 Конституции Российской Федерации.

К сожалению, приходится констатировать, что в истекшем 2006 году заметных изменений к лучшему здесь не произошло.

Так, в представлении прокуратуры Астраханской области от 25.09.2006 года, направленного в адрес начальника УФСИН России по Астраханской области отмечается, что условия содержания граждан в следственных изоляторах № 1 (г. Астрахань) и № 2 (г. Нариманов) «не отвечают требованиям гигиены, санитарии и пожарной безопасности».

В частности, в фактически отсутствуют шкафы для хранения продуктов и личных вещей, не все заключенные обеспечены посудой, столовыми приборами, постельными принадлежностями. В СИЗО № 1 нет медицинской комнаты сборного отделения и карантинных камер, в неудовлетворительном состоянии пищеблок. Все это усугубляется крайней ветхостью зданий (особенно – это касается

СИЗО № 1 постройки 1822 года), а также существенным превышением лимита наполнения камер. Причем динамика перелимита за последние три года весьма отражает лишь ухудшение ситуации, о чем свидетельствуют цифры.

Следственный изолятор	Лимит наполнения (чел.)	Фактически содержалось на конец года (чел.)		
		2004 г.	2005 г.	2006 г.
СИЗО № 1	642	750	1300	1518
СИЗО № 2	267	321	588	700

Необходимые санитарно-гигиенические и материально-бытовые условия содержания людей отсутствуют и в изоляторах временного содержания органов внутренних дел. Положение в ряде ИВС действительно создается критическое. При этом, *практически ни один* ИВС на территории Астраханской области, кроме ИВС Красноярского района, не соответствует предъявляемым требованиям Федерального закона.

Руководство УВД Астраханской области и Уполномоченный по правам человека в Астраханской области выражают общую обеспокоенность состоянием соблюдения законных прав и интересов лиц, содержащихся в изоляторах временного содержания (ИВС) создания в них условий, соответствующих общепризнанным международным нормам и стандартам.

Истоки проблем те же самые. Руководством УВД Астраханской области принимаются все возможные меры по техническому оснащению ИВС, направленные на предупреждение чрезвычайных происшествий. Но выделяемых денежных средств недостаточно, что мешает выполнить работу в этом направлении в полном объеме и привести ИВС в соответствие с требованиями Федерального Закона от 15 июля 1995 года № 103-ФЗ «О содержании под стражей лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений». Вместе с тем, постоянно увеличивается количество лиц, содержащихся в ИВС

(если за 12 месяцев 2005 года в ИВС содержалось 13991 человек, а за аналогичный период 2006 года – 15339 человек).

По результатам проверок соблюдения прав лиц, содержащихся под стражей в следственных изоляторах и изоляторах временного содержания на территории региона, следует сделать вывод о том, что основной предпосылкой, порождающей нарушения прав арестованных, в т.ч. на немедленное свидание с адвокатами (о чем говорилось выше) является недостаточное финансирование действующих учреждений.

В этой связи по инициативе Уполномоченного по правам человека в Астраханской области Государственной Думой Астраханской области было принято Обращение к Председателю Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадкову. Данное обращение получило определенную реакцию.

СИЗО и ИВС являются объектами федерального подчинения, и финансирование на их содержание должно осуществляться из средств федерального бюджета. Однако в них находятся в основном жители Астраханской области, и неудовлетворительное состояние СИЗО и ИВС не может не волновать региональные власти. В этой связи следует отметить, что в некоторых субъектах Российской Федерации приняты целевые программы по укреплению материально-технической базы СИЗО и ИВС. Полагаю, что органам государственной власти Астраханской области было бы полезно изучить опыт других регионов по данной проблеме.

Что касается граждан, отбывающих наказание в исправительных колониях на территории Астраханской области, то в 2006 году значительное число их обращений касались прав на медицинское обслуживание и социальное обеспечение (в т.ч. в связи с присвоением инвалидности), трудовых прав, а также – документирования паспортом гражданина Российской Федерации, без наличия которого невозможно практически реализовать свои гражданские права. По всем этим обращениям Уполномоченным по правам человека в Астраханской области предпринимались меры, направленные на оказание помощи заявителям, с учетом их ограниченной возможности в самостоятельном отстаивании своих прав и законных интересов.

Так, гр-н К., ранее обследовался в больнице при ФГУ ИК-2 УФСИН РФ по Астраханской области, по поводу наличия

хронического заболевания – вирусного гепатита, однако принятых лечебно- профилактических мер оказалось недостаточно для выздоровления. Заявитель настаивал на проведении биохимического анализа крови, в чем ему неоднократно и необоснованно отказывалось. Благодаря вмешательству Уполномоченного по правам человека в Астраханской области гр-н К. был включен в очередь на проведение биохимического анализа в плановом порядке (Дело № 02-0026/06).

Осужденный Г. был направлен в больницу при ИК-2 из ФГУ ИК-6 УФСИН РФ по Астраханской области с целью проведения операции в области брюшной полости. Как следовало из жалобы гр-на Г., операция не была проведена по причине отсутствия соответствующих анализов и финансового обеспечения их отбора со стороны УФСИН РФ по Астраханской области, что, по мнению заявителя, нарушило его право, гарантированное статьей 41 Конституции РФ. В результате мер, предпринятых Уполномоченным по правам человека в Астраханской области, заявителю была оказана экстренная помощь (Дело № 02-0108/06).

В качестве примера нарушения трудовых прав осужденных можно привести жалобу гр-на В., отбывающего наказание в исправительной колонии № 6 – ему не была выплачена заработная плата в период работы на штатной должности в СИЗО № 1. Как следовало из содержания обращения В., его неоднократные официальные обращения к администрации следственного изолятора о необходимости перечисления денежных средств на лицевой счет, не привели к положительному результату. Уполномоченным по правам человека в Астраханской области были направлены обращения в Государственную инспекцию труда и прокуратуру по надзору за исполнением закона в исправительных учреждениях Астраханской области, с просьбой, о проведении проверки соблюдения норм трудового законодательства администрацией места содержания под стражей. В результате предпринятых совместных мер, задолженность по заработной плате В. была погашена и денежные средства перечислены на лицевой счет (Дело № 02-0669/06).

Обращения с просьбой оказать содействие в восстановлении утраченного паспорта поступили от осужденных В., Д., Я., которые отмечали, что неоднократно обращались к администрации

исправительной колонии с заявлениями о замене паспорта, однако не получили никакой информации о результатах рассмотрения их заявлений. Пунктами 44 и 45 приказа МВД РФ № 605 от 15.09.1997 г. «Об утверждении инструкции о порядке выдачи, замены, учета и хранения паспортов гражданина РФ», оказание содействия осужденным, в восстановлении утраченных документов, возложено на специальную часть исправительного учреждения. По итогам вмешательства Уполномоченного по правам человека в Астраханской области заявители были документированы паспортами гражданина РФ (Дела №№ 02-0421/06, 02-0706/06, 02-0716/06).

Причиной нарушений прав осужденных отнюдь не всегда являются действия службы исполнения наказаний. Так, в адрес Уполномоченного по правам человека в Астраханской области обратилась гр-ка Е. в защиту права на пенсионное обеспечение своего мужа – гражданина С., отбывающего наказание в исправительной колонии № 2. Из содержания жалобы следовало, что С. был признан инвалидом 3 группы, но при оформлении пенсии в управлении Пенсионного фонда РФ по Ленинскому району г. Астрахани выяснилось, что пенсионные отчисления за 2004 г. не были произведены. Кроме того, Е. просила оформить и заверить доверенность на ведение гражданских дел своего мужа. Хождения по инстанциям не давали результатов, и лишь в результате вмешательства Уполномоченного по правам человека в Астраханской области вопрос о выплате гр-ну С. Причитающейся ему пенсии в полном объеме был решен положительно (Дело № 02-0043/06).

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА НА ОБРАЩЕНИЕ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И В ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Значимым событием истекшего года стало принятие Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (вступил в законную силу – 2 ноября 2006 года). В целом, следует отметить, что данный нормативный правовой акт установил более четкие правила, создал гарантии для того, чтобы

обоснованные и правомерные требования людей рассматривались и решались по существу и в строго установленные сроки.

Вместе с тем, следует отметить, что многие должностные лица органов власти в своей работе игнорируют положения указанного закона. Особенно часто происходит это на муниципальном уровне. Наиболее распространенным является нарушение сроков рассмотрения обращений – заявители подчас месяцами не могут получить ответ. Нередко вызывают вопросы и само содержание ответов – они не содержат мотивировки отказа в удовлетворении требований граждан, не конкретны, т.е. являются, по сути, формальными «отписками».

Зачастую руководители администраций муниципальных образований отказываются принимать от граждан их письменные обращения. Так, в ходе приема граждан в Икрянинском районе многие жители обращались с жалобами на некоторых глав сельских администраций, в связи с тем, что последние, по утверждению людей, не ведут никогда личный прием, не принимают письменные обращения (отказываются брать заявление либо регистрировать его).

Вопрос был оперативно разрешен на месте; руководителям сельских администраций было разъяснено, что их действия являются неправомерными. Когда же сотрудники аппарата Уполномоченного по правам человека в Астраханской области спрашивали заявителей: почему они не добиваются от должностного лица, которого они сами же выбирали, выполнения его элементарных обязанностей, следовал ответ: «У нас это происходит постоянно и в порядке вещей. Люди, не зная о своих правах, просто разворачиваются и уходят».

О том, что данный пример явно не единичен, свидетельствует коллективная жалоба жителей одного из сел Володарского района.

Тамошний глава сельской администрации, похоже, возомнил себя «царьком местного масштаба». Действия его иначе как произволом не назовешь. В письме к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области, которое подписали 261 человек, в частности, говорится: «наш глава не решает сельские проблемы и не стремиться к улучшению благосостояния села, а только строит всевозможные «козни» и вредит нам, людям, проживающим на территории администрации. ... Если подвести итоги за время его работы, то они равняются нулю». Люди сообщают, что глава администрации разделил жителей села на две части: тех, кто

голосовал за его избрание главой и тех, кто этого не делал. Все кто попал во вторую часть, длительное время не могут добиться от него справедливых и законных решений по своим насущным проблемам. На все их обращения к нему в ответ получают унижительные высказывания и оскорбления.

Некоторые руководители муниципального звена вместо того, чтобы добросовестно исполнять свои обязанности, предпочитают «переводить стрелки» на других. Так, жительница одного из сел Красноярского района в своей жалобе указала о том, что её сосед самовольно захватил землю переулка около вблизи её домовладения и незаконно осуществляет строительство. Заявительница неоднократно обращалась по этому вопросу к главе администрации села в прокуратуру Красноярского района.

Если районная прокуратура в течение четырёх месяцев не отвечала на жалобу заявительницы, то глава администрации села, узнав о том, что Уполномоченный по правам человека в Астраханской области ведет приём населения в Красном Яру, отправил пожилую женщину в райцентр.

Главе села не мешало бы знать компетенцию Уполномоченного по правам человека в Астраханской области. В конечном счете после вмешательства Уполномоченного по правам человека в Астраханской области ситуация была разрешена в интересах заявительницы, однако глава администрации села все же должен был в полной мере использовать собственные полномочия.

Для реализации своего права на обращение заявителям часто бывает необходимо получить копии документов из различных государственных и муниципальных органов. Это право гражданина закреплено в статье 24 Конституции Российской Федерации. К сожалению, не только органы власти, но также и предприятия, учреждения и организации игнорируют это право граждан сплошь и рядом.

Так, к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области поступила жалоба от гр-на А., который неоднократно обращался к директору одного из профессиональных училищ г. Астрахани с просьбой представить ему справку об обучении в данном образовательном учреждении в период с 1985 по 1988 гг. Данная информация была необходима заявителю для оформления пенсии.

Лишь после вмешательства Уполномоченного по правам человека в Астраханской области, напомнившего администрации училища, что согласно Указу Президиума Верховного Совета СССР от 04.08.1983 г. № 9779-Х государственные и общественные предприятия, учреждения и организации обязаны выдавать гражданам копии документов, если таковые необходимы для решения вопросов, касающихся их прав и законных интересов, указанная справка гр-ну А. была предоставлена.

Действующее законодательство содержит лишь два состава административных правонарушений, посягающих на право граждан на обращение. Это – отказ в предоставлении гражданину информации (статья 5.39 КоАП РФ) и нарушение сроков рассмотрения заявлений о предоставлении земельных участков или водных объектов. Таким образом, в общем виде волокита даже не влечет за собой никаких последствий для нерадивых чиновников. Согласно п. «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации административное право является предметом совместного ведения Российской Федерации и её субъектов. В этой связи Уполномоченный по правам человека в Астраханской области обращается к региональным органам государственной власти с рекомендацией рассмотреть возможность установления Законом Астраханской области административной ответственности должностных лиц за отказ в принятии обращений граждан, а также за нарушения сроков и порядка рассмотрения обращений граждан.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сведения, изложенные в Докладе, свидетельствуют о том, что многие вопросы, связанные с обеспечением соблюдения прав человека на территории Астраханской области, остаются не решенными, а состояние некоторых из них вызывает серьезную тревогу.

Основными причинами нарушений прав человека в Астраханской области являются: недостаточность финансирования в социальной сфере, систем здравоохранения и образования (в т.ч. из федерального бюджета) и несовершенство правового регулирования некоторых вопросов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина, на федеральном, региональном и местном уровнях.

Неполная реализация гражданами своих конституционных прав по-прежнему в определенной степени обусловлена ограниченностью возможностей государства на данном этапе. Однако нельзя сбрасывать со счетов – равнодушие, халатность, некомпетентность, а подчас корыстные побуждения некоторых работников различных уровней при выполнении ими своих прямых должностных обязанностей по обеспечению прав и свобод человека и гражданина.

Следует также отметить, что в силу объективно сложившейся общей неразвитости некоммерческого общественного сектора в Астраханской области, к сожалению, наблюдается слабость и определенная разобщенность общественных объединений, чьи уставные цели предусматривают правозащитную деятельность.

Что касается реакции на деятельность Уполномоченного по правам человека в Астраханской области должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления, то здесь ситуация весьма неоднозначная – большинство из них активно и плодотворно сотрудничают с Уполномоченным по правам человека (особенно конструктивные отношения сложились с Астраханским областным судом, прокуратурой Астраханской области, паспортно-визовым управлением УФМС, министерством здравоохранения Астраханской области).

В Докладе были приведены конкретные примеры нарушений прав граждан. Для их восстановления часто было достаточно письма или устного обращения Уполномоченного по правам человека, после чего органы, в компетенции которых находилось разрешение этих вопросов, предпринимали необходимые меры. С одной стороны, это, бесспорно, положительный момент, подтверждающий авторитет института Уполномоченного по правам человека. Но, с другой стороны, – это дополнительное свидетельство нежелания некоторых государственных и муниципальных служащих при принятии решений в отношении людей руководствоваться Конституцией Российской Федерации, самостоятельно исправлять свои ошибки.

В этой связи считаю нужным подчеркнуть, что Уполномоченный по правам человека в Астраханской области в интересах защиты и обеспечения прав людей нацелен на дальнейшее конструктивное взаимодействие со всеми без исключения органами государственной власти и органами местного самоуправления, готов к поиску взаимоприемлемых решений на основе закона и справедливости.

Одним из важнейших приоритетов в своей деятельности Уполномоченный по правам человека в Астраханской области по-прежнему видит в развитии правового просвещения и преодолении правового инфантилизма, причем речь идет не только в искоренении правовой неграмотности, но и повышении правовой культуры.

Уполномоченный по правам человека в Астраханской области выражает надежду, что приведенные в настоящем Докладе факты нарушений прав и свобод человека и гражданина будут предметом пристального рассмотрения, а рекомендации по их устранению будут приняты во внимание, с тем, чтобы сделать ещё один шаг в направлении создания такого общества и государства, в котором конституционное положение о том, что «человек, его права и свободы – являются высшей ценностью» является не просто декларативным лозунгом, а повседневной реальностью.

Уполномоченный по правам
человека в Астраханской области

Ю. Салтыков

Февраль 2007 года

ИНФОРМАЦИЯ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА ПО КООРДИНАЦИИ РАБОТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ В НАПРАВЛЕНИИ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

В течение 2006 года в Астраханской области продолжалась реализация проекта Европейской Комиссии «Повышение осведомленности общественности о российской правовой системе».

Проект имеет своей целью информировать общественность о правовой системе в России, содействовать формированию более активной позиции в отношении использования конституционных прав и имеющихся средств правовой защиты, расширять возможности средних школ по обучению предметам, касающимся права, и по формированию более активной гражданской позиции у молодых людей, повышать уровень взаимного доверия между средствами массовой информации и системой судебных органов России.

Российским партнером проекта является Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. Координатором проекта в регионе выступил Уполномоченный по правам человека в Астраханской области.

В 2006 году при содействии аппарата Уполномоченного по правам человека в Астраханской области состоялись два семинара по повышению уровня взаимного доверия между средствами массовой информации и системой судебных органов России. Первый семинар прошел 23 июня в резиденции Губернатора Астраханской области А.А. Жилкина, который в приветственном слове к участникам мероприятия отметил особую важность реформирования региональной правовой системы. Второй семинар на тему «Суд и СМИ: проблемы и решения» - проходил в течение двух дней (16–17 октября). Участниками семинара стали председатели районных судов,

федеральные и мировые судьи, журналисты региональных электронных и печатных средств массовой информации, адвокаты, преподаватели, аспиранты и студенты юридических факультетов ВУЗов, представители правозащитных организаций.

В качестве экспертов в работе семинаров приняли участие: Е.Б. Мизулина – представитель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации, заместитель начальника Правового управления Государственной Думы, Координатор проекта; М.А. Федотов – исполнительный секретарь Союза журналистов России; М.Ю. Мизулин – доцент кафедры политологии и политического управления Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации; Л.В. Никитинский – Старшина Гильдии Судебных Репортеров, В.Р. Зиятдинов – начальник Отдела по связям со СМИ Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации; О.О. Миронов – доктор юридических наук, профессор, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации в 1998–2004 гг., В.Н. Монахов – профессор кафедры журналистики и связей с общественностью Московского государственного лингвистического университета, заместитель председателя Палаты медиа-аудитории Общественной коллегии по жалобам на прессу.

С 2006 года Астраханская область является участником другого крупного проекта Европейской Комиссии - **«Предотвращение торговли людьми в России»**, выполняемого Международной организацией по миграции (МОМ) при поддержке Государственной Думы Российской Федерации. На семинаре-совещании, организованном в Астрахани 24 октября 2006 года при содействии Уполномоченного по правам человека в Астраханской области, в частности был, поднят вопрос об организации в регионе информационно-консультативного центра для работы с социально уязвимыми группами населения, предотвращения нелегальной миграции и незаконной занятости.

По инициативе Уполномоченного по правам человека в Астраханской области, Управления ФСИН РФ по Астраханской области, с ноября 2006 года выполняется **консультационный проект Европейской Комиссии, направленный на развитие в**

Астраханской области межведомственного взаимодействия по социальной реабилитации лиц, освобождающихся из мест лишения свободы, выработку рекомендаций по улучшению социального контекста (социальная реабилитация правонарушителей, предотвращение повторных правонарушений и т.д.). В настоящее время проект находится на стадии определения ключевых ведомств, идентификации проблем, сбора и анализа необходимой информации по указанной теме.

При содействии Уполномоченного по правам человека в Астраханской области были организованы рабочие встречи ведущих европейских экспертов по данным вопросам Мартина Седдона и Криса Фроста с председателем Астраханского областного суда Василенко О.Н., прокурором по надзору за исполнением закона в исправительных учреждениях области Макашевым А.Т., начальником УФСИН по Астраханской области Роциным А.И., заместителем руководителя ФМС РФ по Астраханской области Елдышевой Л.П., министром социального развития и труда Астраханской области Володиным Э.М.

Предварительные консультации с УФСИН России по Астраханской области выявили следующие вопросы, на которые предполагается обратить внимание экспертов проекта в первую очередь: информирование лиц, освобождающихся из мест лишения свободы, о рынке труда и создание учебной базы для освоения ими востребованных рынком профессий, трудоустройство лиц, освобождающихся из мест лишения свободы, а также проблемы их первичной адаптации, связанные с паспортизацией, регистрацией по месту жительства, лечением и т.д.

В дальнейшем планируется организация двух рабочих групп (психологов и специалистов по вопросам занятости) с участием сотрудников аппарата Уполномоченного по правам человека в Астраханской области, УФСИН России по Астраханской области, Министерства социального развития и труда Астраханской области, университетов, Астраханского института повышения квалификации и переподготовки, проведение межведомственного круглого стола по проблемам социальной реабилитации указанной выше категорий лиц, выпуск информационно-методических материалов просветительской направленности, выработка рекомендаций на

основе опыта решения подобных проблем в странах Европейского Союза.

Выполнение данного проекта будет способствовать повышению эффективности реализации подпрограммы **«Социальная реабилитация граждан, отбывших уголовное наказание в виде лишения свободы, в Астраханской области на 2007-2009 годы»** отраслевой целевой программы **«Социальная защита населения Астраханской области на 2007-2009 годы»**.

В целом реализации проекта может оказать благотворное влияние на снижение криминогенной ситуации в Астраханской области, а также будет способствовать повышению международного имиджа региона.

По инициативе аппарата Уполномоченного по правам человека в Астраханской области и Астраханской торгово-промышленной палаты, в 2006 году (Год благотворительности в России) началось формирование **Астраханского фонда местного сообщества**. Целью деятельности данного института гражданского общества является развитие конструктивного диалога между властью, бизнесом и некоммерческим сектором, улучшение качества жизни местного сообщества посредством продвижения технологий социальной стабильности, основанных на коллективной социальной ответственности и добровольном объединении финансовых, административных, общественных и иных ресурсов сообщества для поддержки социальных проектов некоммерческого сектора на конкурсной основе.

Одним из приоритетных направлений деятельности фонда местного сообщества является привлечение местных ресурсов для реализации проектов в сфере гражданско-правового просвещения и развития механизмов защиты прав детей и молодежи, социально уязвимых слоев населения. В целом формирование указанного института даст начало позитивным системным изменениям в динамике развития местного гражданского общества.

Данная инициатива, одобренная руководством Астраханской области и города Астрахани, получила также активную поддержку со стороны **Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека**.

ИТОГОВЫЙ ДОКУМЕНТ

Круглого стола «Институты защиты прав детей и молодежи в Астраханской области: опыт работы, механизмы взаимодействия и перспективы сотрудничества»

24 ноября 2006 г. в Астраханской областной научной библиотеке им. Н.К. Крупской состоялся круглый стол «Институты защиты прав детей и молодежи в Астраханской области: опыт работы, механизмы взаимодействия и перспективы сотрудничества», организованный аппаратом Уполномоченного по правам человека в Астраханской области, Министерством образования и науки Астраханской области, Астраханским институтом повышения квалификации и переподготовки.

Участники Круглого стола обратились с рекомендациями к государственным и общественным структурам:

1. Астраханскому институту повышения квалификации и переподготовки разработать, а органам законодательной и исполнительной власти Астраханской области поддержать областную целевую программу «Развитие гражданско-правового образования в Астраханской области на 2008-2010 гг.».

2. Государственной Думе Астраханской области продолжить практику проведения на базе профильных комитетов общественных слушаний по проблемам совершенствования федерального и областного законодательства в сфере защиты прав несовершеннолетних, семьи, материнства и детства.

3. Правительству Астраханской области рассмотреть вопрос о создании областного центра психологической и юридической помощи несовершеннолетним и их родителям.

4. Уполномоченному по правам человека в Астраханской области Ю.Н. Салтыкову рассмотреть вопрос о возложении функций уполномоченного по правам ребенка в Астраханской области на одного из сотрудников аппарата Уполномоченного по правам человека в Астраханской области.

5. Астраханской областной научной библиотеке им. Н.К. Крупской организовать информационный центр по вопросам

защиты и обеспечения прав детей и молодежи в Астраханской области.

6. Издать справочник о государственных и общественных институтах, занятых вопросами защиты и обеспечения прав детей и молодежи в Астраханской области, а также серию тематических брошюр и буклетов практического содержания по наиболее актуальным проблемам защиты и обеспечения прав детей и молодежи в Астраханской области.

7. Организаторам Астраханского фонда местного сообщества предусмотреть в качестве приоритетных направлений конкурсного финансирования местных социальных проектов гражданско-правовое просвещение, развитие механизмов защиты прав детей и молодежи.

8. Организовать взаимодействие с ЮНИСЕФ, другими международными и российскими организациями для организационной, методической и финансовой поддержки указанных выше работ.

9. Аппарату Уполномоченного по правам человека в Астраханской области выступить с инициативой по проведению в IV кв. 2007 года международной конференции по вопросам защиты и обеспечения прав детей и молодежи, приуроченной к 10-летию юбилею института Уполномоченного по правам человека в Астраханской области.

10. Сделать регулярным проведение аналогичных круглых столов в качестве постоянно действующей переговорной площадки для подведения итогов и согласования дальнейших планов совместной деятельности заинтересованных сторон.