

УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ

---

**ДОКЛАД**  
О ПОЛОЖЕНИИ  
С ПРАВАМИ ЧЕЛОВЕКА  
В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ  
В 2007 ГОДУ

Астрахань  
2008

**Доклад о положении с правами человека в Астраханской области в 2007 году подготовлен в соответствии со статьей 27 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области».**

Представленная в нем информация отражает позицию Уполномоченного и его точку зрения на ситуацию с обеспечением прав и свобод человека и гражданина, гарантированных Конституцией Российской Федерации, в Астраханской области.

Доклад подготовлен на основе анализа результатов рассмотрения поступивших к Уполномоченному коллективных и индивидуальных обращений. В нем обобщены сведения, полученные Уполномоченным и сотрудниками его аппарата при проведении личного приема граждан, посещения учреждений, предприятий и организаций, а также мониторинга официальных данных государственных органов, сообщений средств массовой информации.

**Доклад является формой реагирования Уполномоченного на выявленные факты нарушений прав и свобод человека и гражданина.**

Главная цель доклада – привлечение внимания органов законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти, органов местного самоуправления, правоохранительных структур к данным фактам для последующего принятия ими необходимых мер, устраняющих препятствия в реализации прав и свобод.

С 1997 года – года учреждения института Уполномоченного по правам человека в Астраханской области – это девятый доклад. В нем нашли отражение, прежде всего, те **проблемы** соблюдения прав граждан, которые являются наиболее **актуальными**, поскольку именно они чаще всего находят отражение в обращениях граждан.

В соответствии со статьями 1, 13, 14, 27 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области», доклад содержит рекомендации органам государственной власти, органам местного самоуправления Астраханской области по обеспечению прав и свобод человека и гражданина, совершенствованию механизмов их защиты, законодательного (нормативного) закрепления гарантий их соблюдения.

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 обеспечения доступа общественности к проблемам, изложенным в докладе, он будет направлен в средства массовой

информации, в библиотеки, высшие учебные заведения, региональным правозащитным общественным организациям, размещен на сайте Уполномоченного по правам человека в Астраханской области.

## 1. ПОЛОЖЕНИЕ С СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В СВЕТЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ И АНАЛИЗА СТАТИСТИКИ ОБРАЩЕНИЙ

В 2007 году в аппарат Уполномоченного поступило 2082 обращения, в том числе 850 – письменных, 1232 – устных. Из числа письменных обращений: индивидуальных – 795 (93,5 процентов от общего количества), коллективных – 55 (для сравнения: в 2006 году – 59, в 2005 году – 24). Следует отметить, что, начиная с 2005 года, ежегодное количество письменных обращений в адрес Уполномоченного практически стабилизировалось.

Таблица № 1

Годы	Количество письменных обращений	Количество устных обращений	Установлено фактов нарушения прав	Восстановлено нарушенных прав
7 мес. 1997	531	630	207	191
1998	924	1470	295	275
1999	690	852	240	229
2000	1325	1120	388	360
2001	1185	1144	361	342
2002	1519	1235	492	455
2003	1034	1112	304	290
2004	645	1227	231	211
2005	843	1256	251	236
2006	912	2043	283	204
2007	850	1416	278	206
<b>Всего</b>	<b>10458</b>	<b>13505</b>	<b>3306</b>	<b>2999</b>

Вместе с тем, число граждан, обратившихся на приёмах к Уполномоченному или сотрудникам его аппарата, остаётся стабильно высоким. Всего в 2007 году Уполномоченным лично проведен 41 прием граждан в г. Астрахани и 12 выездных приемов граждан в сельских районах области, при этом многие вопросы были решены оперативно. Сотрудники аппарата Уполномоченного, в соответствии с утвержденным графиком, провели 377 приемов граждан.

В 2007 году лично Уполномоченным было принято 324 человека (в 2006 году – 276 человек). Сотрудники его аппарата в той или иной форме приняли и оказали содействие 1651 гражданину (в 2006 году – 846 человек).

В целом на динамику количества обращений повлияли следующие факторы, проявившиеся в последние годы:

1) определенные положительные тенденции в социально-экономическом развитии как страны в целом, так и региона в частности, хотя количество граждан, считающих себя пострадавшими и ущемлёнными в ходе реформ, остаётся весьма высоким;

2) совершенствование федеральных и региональных нормативных правовых актов в направлении установления более чётких правил деятельности органов исполнительной власти всех уровней.

Обращения, поступающие к Уполномоченному, довольно адекватно отражают проблемы соблюдения прав человека, которые в первую очередь волнуют людей. Являясь важнейшим источником информации, они дают возможность делать выводы, как о текущей ситуации, так и о тенденциях с соблюдением прав человека.

Большая часть заявителей – граждане Российской Федерации и жители Астраханской области. Вместе с тем, в 2007 году в адрес Уполномоченного обращались жители других субъектов Федерации – г. Москвы и Московской области, Республики Дагестан, Ставропольского края, Владимирской, Волгоградской, Нижегородской, Ростовской областей, а также иностранные граждане государств ближнего и дальнего зарубежья (Бангладеш, Азербайджан, Казахстан, Таджикистан, Узбекистан).

Жители областного центра в 2007 году составляли 47,6 процентов от общего числа обратившихся граждан (в 2006 году – 33 процента). Что касается жителей сельских районов и ЗАТО г. Знаменска, то от общего числа обратившихся они составляли 25,5 процентов. Распределение обращений по районам Астраханской области (включая МО «Город Знаменск») выглядит следующим образом:

Таблица № 2

	<b>Районы и ЗАТО г. Знаменск</b>	<b>Количество письменных обращений</b>	<b>Процент от общего количества</b>
1.	Ахтубинский	12	5,5
2.	Володарский	12	5,5
3.	Енотаевский	5	2,3
4.	Икрянинский	17	7,9
5.	ЗАТО г. Знаменск	4	1,8
6.	Камызякский	19	8,7
7.	Красноярский	21	9,7
8.	Лиманский	10	4,6
9.	Наримановский	24	11,1
10.	Приволжский	12	5,5
11.	Харабалинский	65	30
12.	Черноярский	16	7,4
	<b>Всего по районам:</b>	<b>217</b>	<b>100</b>

В целом, это соответствует количеству обращений из сельских районов в предшествующие годы (среднестатистический показатель – 37,8 процентов от общего количества обращений), причем прослеживается зависимость тематики обращения от места жительства и социального статуса заявителей.

Анализируя тематику обращений, адресованных Уполномоченному за годы, прошедшие с момента учреждения в области данного института, можно сделать вывод об устойчивом характере проблем, волнующих граждан. Об этом свидетельствуют данные нижеприведенной таблицы по фактам *установленных нарушений*.

Таблица № 3

Годы	Право на жилище и благоприятные условия проживания	Право на социальное обеспечение	Право на охрану здоровья и медицинскую помощь	Право на судебную защиту и обеспечение правосубъектности	Трудовые права	Право на собственность и свободу предпринимательской деятельности	Право на свободу передвижения	Запрет рабства, пыток или жестокого обращения и наказания	Право на жизнь, свободу, достоинство и личную неприкосновенность	Право на обращение и доступ к информации	Прочие права
	1998	18.9	11.0	2.2	30.1	10.6	4.9	0.9	5.8	9.4	0.2
1999	18.1	17.1	5.0	10.3	12.1	11.3	2.4	5.6	6.1	3.0	8.0
2000	18.3	17.9	5.6	10.4	11.5	8.8	4.1	6.0	6.0	3.1	8.3
2001	18.7	17.2	4.5	10.6	10.9	9.9	4.1	6.2	6.3	2.9	8.9
2002	17.1	23.6	4.8	11.2	6.5	8.3	3.9	6.5	6.6	3.4	8.1
2003	17.0	17.4	4.2	10.1	10.3	8.2	5.5	6.1	7.4	3.6	8.7
2004	18.3	16.0	5.1	12.1	11.7	9.1	4.3	4.1	7.7	3.3	8.4
2005	20.8	21.6	4.0	14.7	8.3	7.6	3.2	3.0	9.3	2.8	4.7
2006	20.4	20.3	4.5	16.9	7.3	6.1	2.7	2.1	10.5	3.2	6.0
2007	15.1	16.1	4.9	20.0	4.3	6.1	5.2	10.9	2.6	5.4	9.4

Из таблицы видно, что заявители на первое место ставят социально-экономические права, и этот факт отражает наличие ряда проблем в тех сферах, где государство, на основе собственных, взятых на себя обязательств, должно представлять людям права в форме определенных материальных благ либо преференций.

Вместе с тем, фундаментальное право на достоинство находится в прямой связи с реализацией социально-экономических прав.

Ущемление достоинства личности не может быть сведено лишь к актам оскорбления, дискриминации, нанесения физических и нравственных страданий. Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10 декабря 1948 года, признает неотделимость друг от друга понятий свободы личности и человеческого достоинства, с одной стороны, и социально-экономических прав, с другой.

В этом документе само право на жизнь фактически рассматривается не просто как биологическое существование индивидуума, но и как право любого человека на такой *жизненный уровень*, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его семьи. Хотя социально-экономические права не могут рассматриваться как права прямого действия, а носят так называемый «программный» характер, их реализация, в конечном счете, - своеобразный индикатор эффективности деятельности органов и должностных лиц, облеченных властью и принимающих управленческие решения.

Всего в 2007 году в поступивших обращениях заявители указали на 459 *фактов* нарушений их личных (гражданских) прав, что составляет 46,8 процентов от общего количества заявленных фактов нарушений прав и свобод (для сравнения: в 2006 году – 45,8 %, в 2005 – 35,9 %). Вместе с тем, заявители указали на 522 факта нарушения их прав, относящихся к категории социально-экономических (53,2 % от общего количества заявленных *фактов* нарушений прав и свобод).

Представление о тематике обращений, связанных с социально-экономическими правами дает таблица № 4, приведенная ниже.

В отличие от 2006 года, среди обращений, связанных с социально-экономическими правами, в 2007 году в большей степени преобладали жалобы в связи с ущемлением права на социальное обеспечение, в т.ч. на предоставление социальных льгот – 18,5 процентов от общего числа обращений (для сравнения: в 2006 году – 14,8 %). На втором месте жалобы, связанные с различными нарушениями жилищных прав, в том числе, по проблемам предоставления жилищно-коммунальных услуг – 17,4 процентов от общего числа обращений (в 2006 году они стояли на первом месте и составляли 16,8 %). Возросло количество жалоб, связанных с правом на

собственность (за счет коллективных обращений) – они составляют 7 процентов от общего количества обращений, а также заявления, связанные с нарушениями права на охрану здоровья и медицинскую помощь – 5,6 процентов от общего количества обращений.

Вместе с тем, по сравнению с 2006 годом, несколько снизилось количество жалоб, связанных с нарушением трудовых прав, – около 5 процентов от общего числа обращений (в 2006 году – 8,4 %).

Таблица № 4

№ п/п	Квалификация нарушенных прав (по обращениям граждан)	Количество фактов	Процент от общего количества фактов в категории гражданских (личных) прав
1.	Право на собственность. Право на свободу предпринимательской деятельности	60	11,5
2.	Трудовые права (в т.ч. на защиту от безработицы)	42	8
3.	Охрана материнства, детства, семьи	17	3,2
4.	Право на охрану здоровья и медицинскую помощь	48	9,2
5.	Право на благоприятную окружающую среду	21	4,0
6.	Право на социальное и пенсионное обеспечение, в т.ч. на социальные льготы	158	30,2
7.	Право на жилище	148	28,3
8.	Право возмещение вреда, причиненного неправомерными действиями государства	22	4,1
7.	Право образование. Право на участие в культурной жизни, на доступ к культурным ценностям, иные гуманитарные права	6	1,5
<b>Всего:</b>		522	100

Что касается личных (гражданских) прав, то из представленной ниже таблицы видно, что наибольшее количество обращений касаются нарушений права на жизнь, свободу и личную неприкосновенность – 28,5 процента (для сравнения: в 2006 году – 22,9 %, в 2005 году – 25,8 %).

Обращения, связанные с нарушением права на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство, составляют – 43,1 процента (в 2006 году такого рода жалобы составляли – 36,9 %, в 2005 году – 40,8 %). Как и в предшествующие годы, наибольшее количество жалоб, связанных с судебными решениями, касались обвинительных приговоров по уголовным делам. Здесь следует отметить, что в 2007 году, по сравнению с 2006 годом, несколько снизилось общее количество обращений из мест содержания под стражей – соответственно 25,6 % и 33 %. Однако при снижении количества обращений от осужденных (4,9 % в 2007 г. при 18,3 % в 2006 г.) заметно

возросло количество жалоб от подозреваемых и обвиняемых (20,7 % в 2007 г. при 15 % в 2006 г.).

Таблица № 5

№ п/п	Квалификация нарушенных прав (по обращениям граждан)	Количество фактов	Процент от общего количества фактов в категории гражданских (личных) прав
1.	Право на жизнь, достоинство, свободу И личную неприкосновенность	132	28,5
2.	Право на судебную защиту И справедливое судебное разбирательство	196	43,1
3.	Право на свободу передвижения и выбор места жительства, право на гражданство	51	11,1
4.	Право на неприкосновенность частной жизни, в т.ч. жилища, личной (семейной) тайны, переписки, телефонных переговоров	24	5,2
5.	Право на свободу слова, мысли, совести	2	0,4
6.	Право на объединение	1	0,2
7.	Право на информацию (поиск, получение, распространение)	53	11,5
<b>Всего:</b>		459	100

Уполномоченным в той или иной форме проводилась работа со всеми категориями обращений (жалобы, заявления, ходатайства), хотя далеко не все обращения соответствовали критериям приемлемости, установленным Законом Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области». Однако фактически обращения не принимались к производству лишь по основаниям некомплектности, либо когда поднятые в них вопросы касались взаимоотношений частных лиц.

Большинство обращений, как и в предшествующие годы, связаны с решениями, действиями (бездействием) федеральных структур и их территориальных органов в Астраханской области (более 54 % от общего количества), что объясняется тем, что большинство гарантированных прав и свобод реализуется именно органами федерального уровня. Далее следуют органы местного самоуправления (38,2 % от общего числа жалоб), причем основная масса обращений связана с деятельностью администрации муниципального образования «Город Астрахань». Количество обращений на действия областных государственных органов составляет 15,7 % от общего количества обращений.

Что касается тематики обращений, то применительно к федеральным органам это жалобы на нарушения следующих прав:

- на судебную защиту – в связи с несогласием с решениями по гражданским делам и обвинительными приговорами по уголовным делам, а также в связи с длительным неисполнением судебных решений;
- на жизнь, на свободу и личную неприкосновенность – чаще всего, в связи с деятельностью правоохранительных органов;
- на социальное обеспечение – в связи с деятельностью подразделений Пенсионного фонда России и Астраханского регионального отделения Фонда социального страхования России.

С деятельностью государственных органов областного уровня в большей степени связаны обращения, касающиеся права на социальное обеспечение и права на медицинское обслуживание и охрану здоровья.

Что же касается органов и должностных лиц местного самоуправления, то здесь обращения граждан, прежде всего, связаны с реализацией права на жилье и вопросами качества жилищно-коммунальных услуг.

Следует отметить, что жалобы, адресованные Уполномоченному, включают в себе, как правило, две составляющие: объективную – нарушение права вследствие применяемой нормы закона и субъективную – нарушение права как результат ненадлежащего исполнения процедуры ( волокита, сверхформализм и т.д.). Второе в большей степени как раз характерно для властей муниципального уровня: граждане жалуются, что их не записывают на прием к должностным лицам, что они месяцами вынуждены ожидать ответы на свои письменные обращения.

К сожалению, до сих пор у нас не действует понятие «надлежащее администрирование» или «надлежащее управление», хотя определенные шаги по пути установления правил поведения государственных и муниципальных служащих в ходе административной реформы были предприняты. Следует отметить, что нормативный правовой акт, устанавливающий механизм реализации гражданами их важнейшего права – права на обращение (статья 33 Конституции РФ), а именно Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», нуждается в доработке. В частности, в федеральном законодательстве нет ни одной нормы прямого действия, предусматривающую административную или иную ответственность за нарушение положений данного закона. Обращает также на себя внимание и то, что в отличие от ранее действовавшего Указа Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII (в ред. Указов Президиума Верховного Совета СССР от 04.03.1980 г. № 1662-X и от 02.02.1988 г. № 8422-XI) «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан», указанный федеральный закон не требует, чтобы отказ в удовлетворении требований заявителя был бы в обязательном порядке *мотивированным*.

Уполномоченным было принято к своему производству 25,6 процентов от поступивших жалоб. Большинство обращений (свыше 60 процентов) рассмотрено совместно с другими государственными органами. Из приведенной ниже таблицы видно, в какие структуры чаще всего обращался Уполномоченный в связи с работой по восстановлению прав заявителей.

Таблица № 6

<b>№ п/п</b>	<b>Куда были адресованы заключения, письма, запросы</b>	<b>Количество</b>	<b>Процент от общего количества</b>
1.	Администрация Президента РФ и Правительство РФ	4	0,4
2.	Федеральные органы	18	2,0
3.	Территориальные подразделения федеральных органов в Астраханской области	36	4,0
4.	Суд	26	2,8
5.	Органы прокуратуры	176	19,1
6.	УФСИН	31	3,4
7.	Органы внутренних дел	34	3,7
8.	ФСБ	2	0,2
9.	ФМС	20	2,2
10.	Органы МО РФ	8	1,0
11.	Служба судебных приставов	15	1,6
12.	Государственная инспекция труда по Астраханской области	18	2,0
13.	Администрация Губернатора и Правительства Астраханской области	16	1,7
14.	Государственная Дума Астраханской области	4	0,4
15.	Депутаты законодательных/представительных органов всех уровней	11	1,2
16.	Министерство образования и науки Астраханской области	9	0,9
17.	Министерство имущественных и земельных отношений Астраханской области	2	0,2
18.	Министерство социального развития и труда Астраханской области, в т.ч. органы занятости	31	3,4
19.	Министерство строительства и дорожного хозяйства Астраханской области и Служба строительного и жилищного надзора Астраханской области	16	1,7
20.	Министерство здравоохранения Астраханской области	20	2,2

21.	Министерство жилищно-коммунального хозяйства Астраханской области	14	1,5
22.	Министерство по топливно-энергетическому комплексу и природным ресурсам Астраханской области	3	0,3
23.	Другие областные государственные органы	23	2,5
24.	Администрация г. Астрахани (мэр, подразделения, районные администрации)	136	14,9
25.	Главы районных муниципальных образований Астраханской области	39	4,2
26.	Главы сельских и поселковых муниципальных образований Астраханской области	34	3,7
27.	Предприятия, учреждения, организации всех форм собственности	81	8,8
28.	Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации	4	0,4
29.	Уполномоченные по правам человека и комиссии по правам человека государств СНГ и субъектов РФ	28	3,1
30.	Адвокатская палата Астраханской области	10	1,0
31.	Пенсионный фонд	18	2
32.	Фонд социального страхования	7	0,7
33.	Фонд медицинского страхования	5	0,5
34.	Общественные объединения и СМИ	18	2
35.	Архивы	3	0,3
	<b>ИТОГО</b>	<b>920</b>	<b>100</b>

Итоги рассмотрения обращений граждан таковы. По результатам проведенных проверок признано необоснованными (т.е. утверждения заявителей о нарушении их прав не нашли своего подтверждения) – 10,6 % от общего количества обращений. Удалось добиться восстановления нарушенных прав и свобод заявителей в отношении 27,3 % жалоб (для сравнения в 2006 году – 22,1 %). При этом следует отметить, что в отношении 7,2 % были установлены факты нарушения прав, однако права заявителей были восстановлены лишь частично (в 2006 году этот показатель составлял – 8,6 %). 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. Однако в Уполномоченный 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.

## 1. ПРАВО НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Как отмечалось выше, значительное количество обращений, поступивших к Уполномоченному, касались нарушений права на социальное обеспечение, гарантированного статьей 39 Конституции Российской Федерации. Степень реализации данного конституционного права – важный показатель качества жизни человека.

В 2007 году удалось добиться восстановления прав граждан, связанных с социальными гарантиями, причем достигнутые результаты имеют не частное, а общественное значение, так как затрагивают права и законные интересы многих лиц.

Так, положительно закончилось рассмотрение дела по жалобе гр-на Ш., который обжаловал действия государственного учреждения – Астраханского регионального отделения Фонда социального страхования РФ, отказавшего ему в возмещении вреда здоровью и назначении страховых выплат по факту трудового увечья. Заявитель получил травму в 1984 году, являясь членом колхоза им. К. Маркса Харабалинского района Астраханской области, о чем был составлен соответствующий акт о несчастном случае по установленной форме. Согласно заключению ВТЭК от 14.11.1984 г., травма выразилась в нарушении функций кисти правой руки, вследствие чего Ш. была установлена 3 группа инвалидности без переосвидетельствования и назначена пенсия. Свое право на возмещение вреда здоровью Ш. своевременно не использовал. Причина элементарная и, к сожалению, весьма распространенная – он просто не знал о наличии у него такого права. Лишь после того, как филиалом № 3 ФГУ Главного бюро МСЭ по Астраханской области ему была установлена 40-процентная утрата профессиональной трудоспособности, он в марте 2003 года обратился в областное отделение ФСС РФ за назначением страховых выплат. Однако его просьба не была удовлетворена, причем в качестве основания отказа областное отделение ФСС РФ привело письмо Фонда социального страхования Российской Федерации от 29 января 2003 г. № 02-18/07-575, в котором разъяснялось, что страховые выплаты труженикам села назначаются при наличии трех условий: 1) если они докажут факт трудовых отношений; 2) если организации, в которых они работали, зарегистрированы в соответствующих исполнительных органах ФСС РФ; 3) если до вступления в силу Федерального Закона от 24.06.1998 г. «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», им была установлена утрата профессиональной трудоспособности по трудовому увечью или профессиональному заболеванию.

В своем заключении Уполномоченный отметил, что требования письма Фонда социального страхования РФ противоречат федеральному

законодательству, поскольку фактически содержат правовые нормы, которые ставят членов колхозов в неравноправное положение по сравнению с рабочими и служащими, и, тем самым, нарушают конституционный принцип равенства прав граждан. Письмо ФСС РФ противоречило положениям Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», который устанавливал, что лицам, получившим увечье до вступления в силу данного нормативного правового акта, было гарантировано право на страховые выплаты вне зависимости от срока давности наступления страхового случая, и вне зависимости от того, была ли проведена капитализация платежей при ликвидации юридических лиц.

Свое заключение Уполномоченный направил в Генеральную прокуратуру РФ и Министерство юстиции Российской Федерации с просьбой проверить законность и обоснованность предписаний вышеуказанного письма ФСС РФ. В своем письме Минюст России подтвердил выводы Уполномоченного и сообщил, что письмо Фонда социального страхования РФ от 29.01.2003 г. № 02-18/07-575, как необоснованно содержащее разъяснения действующего законодательства, отозвано с исполнения.

В 2007 году была успешно разрешена проблема восстановления права на льготную оплату коммунальных услуг гражданами, проживающими совместно с инвалидами Великой Отечественной войны и приравненными к ним лицами (в т.ч. имеющими статус несовершеннолетних узников фашизма) в качестве членов их семей. Данная работа началась ещё в 2006 году в связи с жалобами граждан на действия Министерства труда и социального развития Астраханской области, прекратившего предоставление указанной льготы. Свою позицию региональный Минтрудсоцразвития мотивировало изменениями, внесенными в Федеральный закон «О ветеранах» в результате принятия печально знаменитого «закона о монетизации льгот» (Федеральный закон № 122-ФЗ от 22 августа 2004 года). Между тем, новая редакция Федерального закона «О ветеранах» не давала никаких оснований для ущемления прав вышеуказанной категории граждан. К сожалению, обращения Уполномоченного, направленные в адрес Правительства Астраханской области и прокуратуры Астраханской области, должной реакции не получили. Вместе с тем, стало известно, что данная проблема после соответствующих жалоб граждан стала предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации. В своем определении от 17 декабря 2006 года № 524-О Конституционный Суд Российской Федерации, как и следовало ожидать, указал, что положения Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ не могут рассматриваться как препятствующие пользованию членами семей, проживающими совместно с инвалидами Великой Отечественной войны и приравненными к ним лицами, льготой по

оплате коммунальных услуг, если таковое право у них возникло и было реализовано до 1 января 2005 года.

Несмотря на это, как стало известно из жалобы гражданки В., поступившей в апреле 2007 года, и спустя пять месяцев после вынесения Конституционным Судом Российской Федерации вышеуказанного определения, практика незаконного отказа гражданам в предоставлении социальной льготы продолжалась.

Это длительное нарушение можно квалифицировать как массовое, поскольку, как выяснилось в результате официальных запросов, право на данную льготу как меру социальной защиты имели свыше пяти тысяч астраханцев. В то же время, настойчивые попытки Уполномоченного найти понимание у региональных должностных лиц вновь не увенчались успехом: письма, поступившие из министерств жилищно-коммунального хозяйства и труда и социального развития Астраханской области, свидетельствовали лишь о попытках этих ведомств переложить друг на друга ответственность и, при этом, уйти от конкретных шагов по восстановлению прав жителей области. Между тем реализация людьми своего права была возможна лишь при скоординированной деятельности обеих министерств – одно располагает сведениями о льготниках, а второе обязано обеспечивать механизм реализации льготы.

В этой связи Уполномоченный вынужден был в мае 2007 года направить обращение Генеральному прокурору Российской Федерации. В августе 2007 года был получен ответ, в котором сообщалось, что 6 июля 2007 года прокуратурой Астраханской области в адрес Правительства Астраханской области было внесено представление, в котором было указано на необходимость произвести перерасчет платы за коммунальные услуги членам семей инвалидов войны с 1 июня 2005 года – то есть с момента прекращения предоставления им соответствующей льготы.

Лишь после этого министерство жилищно-коммунального хозяйства Астраханской области сообщило Уполномоченному, что направило уведомление предприятиям, оказывающим коммунальные услуги о распространении вышеуказанных мер социальной поддержки на членов семей инвалидов войны и приравненных к ним лицам, проживающим совместно с ними. Для возмещения ранее понесенных расходов предприятиям ЖКХ, связанных с оказанием мер социальной поддержки гражданам, министерством жилищно-коммунального хозяйства Астраханской области была направлена заявка в министерство финансов Астраханской области для включения задолженности в проект закона об областном бюджете на 2008 год. Таким образом, можно констатировать, что в 2007 году было полностью устранено нарушение права указанной категории граждан.

В 2007 году к Уполномоченному поступали коллективные и индивидуальные обращения военных пенсионеров и пенсионеров органов внутренних дел о нарушении их права на пенсионное обеспечение.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 1994 года № 1349 «О дополнительных мерах по усилению социальной защиты личного состава Вооружённых Сил Российской Федерации, внутренних войск и органов внутренних дел» министерствам обороны и внутренних дел Российской Федерации было предоставлено право увеличить соответственно военнослужащим, а также сотрудникам органов внутренних дел должностные оклады на 25 процентов, что и было сделано с марта 1995 года.

Согласно положениям статьи 49 Закона Российской Федерации от 12 января 1993 года № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей», это должно было повлечь увеличение размера пенсии лицам, ушедшим на заслуженный отдых до 28 февраля 1998 года. Размер пенсии должен был увеличиться также в связи с принятием Федерального закона «О бюджете Российской Федерации на 2000 год», в соответствии с которым стоимость продовольственного пайка за период с января по ноябрь 2000 года возросла с 378 рублей до 608 рублей. Однако перерасчет пенсии по всем этим основаниям произведен не был.

Действия пенсионных органов Министерства обороны РФ и Министерства внутренних дел РФ по отказу в перерасчёте пенсии Определением Верховного Суда Российской Федерации от 14 июля 2006 года были признаны незаконными. Однако обращения военных пенсионеров и пенсионеров органов внутренних дел в свои пенсионные отделы наталкивались на предложения обращаться в суд, и граждане вынуждены были добиваться через судебные процедуры того, что государство обязано было сделать безо всяких проволочек. Многие пожилые люди, отдавшие многие годы безупречной службе Родине в рядах Вооружённых сил и в милиции, расценивали предложение обращаться в суд как унижение, что вполне объяснимо, учитывая их возраст и состояние здоровья.

Уполномоченный обратился к прокурору Астраханской области и военному прокурору Каспийской флотилии с просьбой рассмотреть возможность подачи ими заявлений в суд в интересах военных пенсионеров и пенсионеров органов внутренних дел – а таковых, по данным пенсионных органов УВД Астраханской области и Астраханского областного военного комиссариата, на территории более четырёх тысяч человек. Военный прокурор Каспийской флотилии обратился в суд в интересах неопределенного круга лиц, как это было сделано органами прокуратуры в ряде регионов, однако его заявление судья Кировского районного суда г. Астрахани даже не стал рассматривать по существу, указав в определении,

что прокурор не может обращаться в суд с такого рода исками. Астраханский областной суд поддержал позицию суда первой инстанции.

Поскольку проблема упиралась, в конечном счете, в позицию двух силовых ведомств, а точнее их пенсионных подразделений, решение её в административном порядке – а это был наиболее простой и логичный путь в сложившейся ситуации – было возможно лишь при условии вмешательства руководства исполнительной власти Российской Федерации. В июле 2007 года Уполномоченный обратился с соответствующими ходатайствами к Президенту Российской Федерации и Председателю Правительства Российской Федерации. В августе 2007 года из администрации Президента Российской Федерации поступил ответ, что проблема, поднятая Уполномоченным, действительно имеет место, носит актуальный характер, заслуживает внимания, и в аппарате Совета безопасности РФ изучается возможность выделения дополнительных средств из федерального бюджета для её решения. После того, как почти два месяца спустя проблема прозвучала в ходе прямого эфира в ходе общения Президента России В.В. Путина с гражданами, был издан Указ Президента Российской Федерации №1373с «О некоторых мерах по обеспечению социальной защиты отдельных категорий пенсионеров» в соответствии с которым размер пенсии военным пенсионерам и пенсионерам органов внутренних дел был увеличен.

Следует, однако, отметить, что реализация данного Указа выявила ещё одну проблему, в связи с которой Уполномоченному пришлось обратиться в Правовое управление администрации Президента РФ, откуда оперативно поступили исчерпывающие разъяснения. Уже в ноябре 2007 года в адрес Уполномоченного стали поступать обращения тех, кто ранее взыскал недополученную пенсию в судебном порядке. Обращаясь в суд, многие неверно произвели расчёт взыскиваемой суммы, взяв за основу размер своего должностного оклада на 31 декабря 1994 года. Между тем, согласно Постановлению Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 22.09.1993 года № 941, пенсии уволенным со службы военнослужащим, лицам рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы исчисляются из суммы их денежного довольствия с повышением (индексацией) этого денежного довольствия по состоянию на день назначения или перерасчёта им пенсии. По смыслу этой нормы, размеры пенсии и единовременной доплаты к ней должны определяться исходя из размера должностного оклада, установленного на день перерасчёта пенсии по судебному решению. В этой связи Уполномоченный через информационный бюллетень «Ваше право» выступил с разъяснением о том, что граждане, которые при обращении в суд производили расчет суммы единовременной доплаты без учёта должностного оклада по своей штатной должности, установленного на день вынесения решения судом, вправе вновь обратиться с иском в суд.

В связи с темой социальной защиты бывших военнослужащих, следует сказать и о другой проблеме. В течение всего 2007 года к Уполномоченному обращались работающие военные пенсионеры с жалобами на нарушение их права на пенсионное обеспечение. Конституционный Суд Российской Федерации в своем определении от 11 мая 2006 года № 187-О предписал «федеральному законодателю... предусмотреть правовой механизм, гарантирующий выплату работающим по трудовому договору военным пенсионерам помимо пенсии по государственному пенсионному обеспечению страховой части трудовой пенсии с учётом страховых взносов, отражённых на их индивидуальных лицевых счетах в Пенсионном фонде Российской Федерации, и обеспечение введение установленного правового регулирования в срок не позднее 1 января 2007 года». Однако ни к 1 января 2007 года, ни позднее данное Определение Конституционного Суда Российской Федерации исполнено не было, что повлекло длящееся по сей день массовое нарушение прав многих тысяч военных пенсионеров. Полагая, что в данном случае должен быть использован механизм принудительного исполнения судебного решения, предусмотренный Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации», Уполномоченный направил обращение Генеральному прокурору Российской Федерации, в котором просил о принятии соответствующих мер прокурорского реагирования.

В 2007 году к Уполномоченному обратился гр-н Л., который изложил в своей жалобе Уполномоченному следующую ситуацию: как ветеран труда, он пользуется областной льготой по 50-процентной оплате жилищно-коммунальных услуг, а его жена имеет право на аналогичную льготу, но уже как «федеральный льготник», поскольку является инвалидом второй группы. В мае 2007 года Правительство Астраханской области приняло постановление № 177-П, вносящее дополнение в постановление областного правительства от 24.06.2006 года № 188-П «О порядке предоставления мер социальной поддержки отдельным категориям граждан в части оплаты жилищно-коммунальных услуг». Пункт 6 постановления № 177-П устанавливал формулу, согласно которой производился расчет площади жилого помещения, оплачиваемого в размере 100 % при совместном проживании граждан, имеющих льготы по федеральному и областному законодательству. Применение указанной формулы на практике приводило к тому, что нарушались права граждан, имеющих льготу по оплате жилищно-коммунальных услуг, и не ограниченных социальным нормативом жилой площади.

Излагая свое мнение относительно методики расчета площади жилого помещения, оплачиваемого в размере 100 % при совместном проживании граждан, имеющих льготы по федеральному и областному законодательству, Уполномоченный в своем письме в министерство жилищно-коммунального хозяйства Астраханской области констатировал, что утвержденная

Правительством Астраханской области формула явно нуждается в корректировке. Подготовка настоящего доклада была на стадии завершения, когда стало известно, что, рассмотрев заявление прокуратуры Астраханской области, Астраханский областной суд 15 января 2008 года принял решение признать недействующим с момента принятия пункт 6 постановления Правительства Астраханской области от 18.05.2007 года № 177-П.

Можно привести и другие примеры того, как вследствие несовершенства, либо полного отсутствия нормативного регулирования на региональном уровне нарушаются социальные права отдельных категорий граждан.

Так, в результате рассмотрения ряда обращений граждан, поступивших в 2007 году, установлено, что до настоящего времени в Астраханской области отсутствует нормативный правовой акт, устанавливающий размер, условия и порядок возмещения расходов на предоставление льгот по оплате жилья и коммунальных услуг врачам, провизорам, работникам со средним медицинским и фармацевтическим образованием областной государственной системы здравоохранения, работающим и проживающим в сельской местности и посёлках городского типа, которые ранее им предоставлялись в соответствии с «Основами законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан». В этой связи Уполномоченным было направлено соответствующее ходатайство министру здравоохранения Астраханской области о разработке и внесении необходимых предложений в Правительство Астраханской области.

Кроме того, в результате рассмотрения коллективного обращения учителей сельских школ Черноярского района, Уполномоченным установлено, что до настоящего времени остаётся фактически нерешённым вопрос о восстановлении права на льготы по оплате жилья и коммунальных услуг, вышедших на пенсию педагогических работников образовательных учреждений, работавших и проживающих в сельской местности или посёлках городского типа. Из информации, полученной из Комитета по здравоохранению и социальному развитию Государственной Думы Астраханской области, стало известно, что в настоящее время ведется разработка законопроекта, которым планируется урегулировать данную проблему для педагогических работников, имеющих общий стаж работы в образовательных учреждениях в сельской местности – 10 и более лет.

В 2007 году к Уполномоченному поступали обращения граждан, работавших за рубежом и получавших зарплату в иностранной валюте, которые полагают, что действующее законодательство не в полной мере обеспечивает их право на социальное обеспечение.

Так, гр-ке С. было отказано в перерасчете пенсии по заработной плате, начисленной в иностранной валюте. Согласно статье 105 Закона РСФСР от 20.11.1992 г. № 340-1 «О государственных пенсиях в РСФСР», пенсия гражданам-переселенцам из других стран, не работавшим в СССР,

исчисляется из среднемесячного заработка рабочих и служащих соответствующей профессии и квалификации в СССР ко времени назначения пенсии.

В соответствии с п. 2 статьи 31 Федерального Закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», со дня вступления в силу настоящего Федерального закона другие федеральные законы, принятые до дня вступления в силу настоящего Федерального закона и предусматривающие условия и нормы пенсионного обеспечения, применяются в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону.

Анализ указанных законов свидетельствует, что правила Федерального Закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», не предусматривающие зачёта указанного трудового стажа, явно нарушают право на социальное обеспечение указанной категории граждан.

Смысл «социального государства» заключается не только в социальной поддержке тех категорий граждан, которые в силу субъективных факторов лишены возможности собственными силами и возможностями обеспечить себе приемлемый уровень жизни, но и в том, чтобы в результате необоснованных, непродуманных решений и действий не страдали материальные интересы, а значит, не снижался уровень жизни иных граждан. Иное может также определенно рассматриваться как ущемление социальных прав людей. Между тем, имеют место случаи, когда такое ущемление социальных прав граждан является следствием именно таких непродуманных действий либо, напротив, бездействия.

Так, гр-ка Ц., жительница одного из населенных пунктов Камызякского района обратилась к Уполномоченному с жалобой, указав следующее: в соответствии с распоряжением Правительства Астраханской области от 27.11.2006 г. № 558-ПР, домовладения жителей поселка были переведены на индивидуальное электрическое отопление в целях недопущения критической ситуации с теплоснабжением домовладений в отопительном сезоне 2006-2007 года. В результате этого значительно возросли затраты граждан на электроэнергию, хотя тепловой режим в домах не соответствовал установленной норме. При этом, постановлением Губернатора Астраханской области от 29 августа 2003 г. № 404 «О нормах потребления электрической энергии» главам муниципальных образований было рекомендовано установить социально обоснованный норматив потребления электрической энергии на бытовые нужды, дифференцированный в зависимости от состава семьи и типа плит, на отопление индивидуальных жилых строений. Кроме того, было рекомендовано производить расчет размера компенсаций (субсидий) на оплату жилья и коммунальных услуг социально незащищенным группам населения и предоставление льгот по оплате коммунальных услуг гражданам, имеющим на это право в соответствии с действующим законодательством, исходя из установленных нормативов.

Однако, как следует из письма администрации МО «Камызякский район» Астраханской области от 16.12.2007 г. № 02/2683, нормативный правовой акт об установлении социально обоснованной нормы потребления электрической энергии на бытовые нужды в данном муниципальном образовании принят не был. Таким образом, в результате бездействия муниципальных властей жители поселка не смогли реализовать свое право на субсидию по оплате жилищно-коммунальных услуг, и, таким образом, имел место факт массового нарушения прав граждан не только на благоприятные условия проживания, но и на социальное обеспечение (Дело № 02-0067/07).

Другая проблема – необоснованное повышение нормативов газопотребления. Ещё в 2006 году федеральное правительство взяло на себя прерогативу устанавливать минимально допустимые нормы потребления газа при отсутствии приборов учета, хотя ранее эти нормативы утверждались органами власти субъектов Федерации. По непонятной логике разработчиков нормативов, минимальная месячная норма потребления газа, используемого для приготовления пищи при наличии центрального горячего водоснабжения, по разным регионам колеблется от 8 куб. м/чел. (Московская область, Карачаево-Черкесская Республика) до 15 куб. м/чел. (Республика Дагестан, Белгородская область). Для потребителей газа в Астраханской области эта норма была увеличена с 6 куб. м/чел. до 10 куб. м/чел. или на 66,6 %.

Между тем граждане, имеющие прибор учета потребления газа, сообщают, что фактически ими ежемесячно расходуется газа от 3 куб. м/чел. до 6 куб. м/чел. Ещё менее объяснимая ситуация складывается с нормой потребления газа для граждан, имеющих газовую плиту и газовый водонагреватель при отсутствии центрального горячего водоснабжения. Федеральное правительство норматив газоснабжения на подогрев воды поставило в зависимость от средней температуры холодной воды в сети водопровода и продолжительности отопительного периода. Однако если сопоставить продекларированные принципы с реально установленными цифрами, то концы с концами явно не сходятся, и никакая логика здесь вообще не просматривается. Так, в регионах, входящих в Южный федеральный округ, самый минимальный по времени отопительный период, а месячная норма газа для газовой колонки установлена от 12,2 куб. м/чел. (Чеченская Республика) до 25 куб. м/чел. (Карачаево-Черкесская Республика), а, например, в Кемеровской и Омской областях, то есть регионах с намного более продолжительным отопительным периодом, месячная норма газа для колонки составляет всего 10 куб. м/чел.

Какого-либо внятного объяснения столь искусственного и столь же несправедливого неравенства потребителей газа в зависимости от места их проживания – нет. Но тот, кто попытается проверить обоснованность нормативов газопотребления по формулам, утвержденных Правительством РФ, сразу увидит, что это невозможно в принципе: формулы предполагают

величины, которые устанавливаются некими уполномоченными на то органами, но что это за величины, как они выводятся, какие «научные» критерии для этого берутся – не ясно.

Между тем, в Астраханской области с начала 2007 года плата за бытовой газ увеличилась более чем в два раза, что, безусловно, отрицательно сказалось на материальном положении значительной части её жителей. Из письма прокуратуры Астраханской области от 08.06.2007 года № 7-407/02 следует, что Губернатор Астраханской области обращался в Правительство РФ с просьбой уменьшить норматив газоснабжения, но получил ответ, что оснований для этого нет, так как «установленные нормативы отражают фактический для региона уровень газопотребления населением».

Как уже указывалось выше, опыт тех, кто имеет приборы учета, показывает – реально газа потребляется меньше, чем установлено нормативами, а значит те, кто не имеет прибор учета – переплачивает, так как того объема газа, который установлен нормативами, не потребляет. Поставщики ссылаются на определение Верховного Суда РФ от 22.02.2006 г. № 46-Г05-32, в котором сказано – гражданин, не имеющий счетчик, не может быть признан поставленным в неравные условия по сравнению с потребителем газа, в квартире которого установлен счётчик, так как «он не лишён возможности установить счётчик и оплачивать расходы на газ по другим тарифам». С формальной точки зрения верно, но корректна ли такая ссылка, если по официальным данным, представленным ОАО «Астраханьгазсервис» минимальная стоимость работы по установке счётчика газа на квартире составляет 2357 рублей, а минимальная цена самого счётчика – 1100 рублей. Учитывая, что срок межпроверочной эксплуатации такого счётчика не превышает 8 лет, получается, что для окупаемости затрат на его установку надо ежемесячно экономить на потреблении газа 36,5 рублей. Применительно к Астраханской области, где стоимость 1 м<sup>3</sup> газа для населения при отсутствии прибора учёта в текущем году составляет 2,5 рубля, ежемесячно нужно экономить не менее 14,6 м<sup>3</sup> газа, что абсолютно не реально для средней семьи из 3-4 человек, не говоря уже о малообеспеченных семьях и одиноких людях.

В целях добиться соблюдения в данной ситуации конституционного принципа равенства прав граждан, Уполномоченный обратился к Генеральному прокурору Российской Федерации с ходатайством рассмотреть возможность прокурорского реагирования в связи с данной проблемой.

## **2. ПРАВО НА ЖИЛИЩЕ**

Жилищная проблема в Астрахани и Астраханской области на протяжении многих лет является одной из наиболее острых. Это, главным образом, объясняется для областного центра – наличием большого массива ветхого и аварийного жилья, поскольку это здания, построенные в конце XIX

– начале XX вв., а для сельских населенных пунктов – развалом, а затем реструктуризацией производственной инфраструктуры, деятельность которой ранее и в иных общественных условиях обеспечивала жилищное строительство на селе. Право на жилище, закрепленное статьей 40 Конституции Российской Федерации, имеет, по крайней мере, три аспекта: 1) лицо, в силу определенных обстоятельств лишенное возможности самостоятельно приобрести либо построить для себя жилище, бесплатно, либо за доступную плату обеспечивается таковым из государственного, муниципального или иного жилищных фондов; 2) лицо не может быть произвольно, то есть без наличия законных оснований, лишено жилища и выселено на улицу; 3) при регулировании жилищных отношений всегда должно приниматься во внимание то обстоятельство, что жилое помещение должно отвечать определенным нормам и стандартам.

В целях комплексного решения проблем перехода к устойчивому функционированию и развитию жилищной сферы, обеспечения доступности жилья, безопасные и комфортные условия проживания в нем, Правительством РФ было принято Постановление от 17.09.2001 г. № 675 «О Федеральной целевой программе «Жилище» на 2002-2010 гг.». Однако, как свидетельствуют обращения к Уполномоченному, нарушения жилищных прав носят повсеместный характер.

Нарушения жилищных прав граждан чаще всего являются следствием несовершенства правового регулирования, как на государственном, так и на муниципальном уровне, отражением чего является судебная практика, а также неправомерные действия должностных лиц.

Ниже приводятся факты по наиболее типичным проявлениям нарушений жилищных прав граждан.

К Уполномоченному обратилась гр-ка П., проживавшая в квартире, собственниками которой являются ее бывшие муж и свекровь. После прекращения семейных отношений собственники жилого помещения обратились в суд с иском о прекращении права П. пользования жилым помещением и выселении. Суд удовлетворил требования истцов: гр-ка П. и её несовершеннолетние дети были выселены из жилого помещения без предоставления иного жилья – причем с формальной точки зрения выселены на вполне законных основаниях (Дело № 02-0220/07). Данный случай не является единичным. Можно привести другие аналогичные факты выселения граждан вместе с детьми на улицу. Они свидетельствуют о том, что в сфере жилищных правоотношений одной из наиболее острых проблем сегодня является обеспечение права на жилье, так называемых, бывших членов семьи собственника жилого помещения. Согласно части 4 статьи 31 ныне действующего Жилищного Кодекса Российской Федерации, в случае прекращения семейных отношений с собственником жилого помещения право пользования данным помещением за бывшим членом семьи не сохраняется, если иное не установлено соглашением между собственником и

бывшим членом его семьи. Принимая решения о выселении из жилых помещений несовершеннолетних, суды исходят из положений части 3 статьи 65 Семейного кодекса РФ, выстраивая следующую конструкцию: при раздельном проживании родителей место жительства ребенка устанавливается их соглашением; в том случае, если после расторжения брака ребенок стал проживать с тем из родителей, у которого нет жилья, а у другого из родителей, являющегося собственником жилья, возникли алиментные обязательства, то ребенок уже не может считаться членом его семьи и подлежит выселению вместе с бывшим супругом на основании и в порядке, предусмотренном частью 4 статьи 31 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Проблема является чрезвычайно сложной: с одной стороны, суд встает на стражу интересов собственника жилья, но с другой стороны, с морально-нравственной точки зрения вряд ли оправдан подход, в соответствии с которым дети могут считаться «бывшими членами семьи». Один из вариантов выхода из этой коллизии видится в следующем: если бывший член семьи – собственник жилья – не лишен родительских прав, он обязан решить вопрос о жилье своего ребенка в той или иной форме исходя из норматива жилой площади на человека и сложившейся на момент развода рыночной стоимости жилья. Это будет в полной мере соответствовать конституционному принципу о том, что родители обязаны проявлять заботу о детях (ч. 2 статьи 38 Конституции РФ), но в любом случае это потребует несения изменений в действующее жилищное и семейное законодательство.

В 2007 году к Уполномоченному поступило несколько жалоб, связанных с выселением граждан и членов их семьи в связи со сносом жилого помещения в связи с реализацией программы ликвидации ветхого и аварийного жилья, а также в связи с изъятием земельного участка, на котором находится их жилье, для государственных и муниципальных нужд. В этой связи возникает ряд вопросов в связи с Положением о порядке и условиях предоставления жилых помещений гражданам, выселяемым из домов, подлежащих сносу, утвержденным постановлением Мэра г. Астрахани № 2308-м от 26 октября 2006 года.

В частности, данное Положение не устанавливает условий комплексного одновременного отселения всех проживающих граждан из дома, подлежащего сносу, что позволяет растягивать процесс отселения на неопределенное время, из-за чего страдают те граждане, которые отселяются в последнюю очередь. В такой ситуации оказалась, к примеру, гр-ка А., проживающая в доме по ул. Магнитогорская, 34: жильцов из соседней квартиры уже отселили, а одинокая женщина, преклонного возраста осталась одна в полуразрушенном доме, в котором отключили отопление и водоснабжение (Дело № 02-0457/07).

Другой, не менее серьезный изъян данного Положения выявила жалоба гр-на Т.: дом, в котором он проживает, не попал в перечень объектов,

подлежащих сносу в связи со строительством нового многоквартирного жилого дома. Между тем жильё Т. практически оказалось на территории строительной площадки: вход во двор неоднократно засыпался строительным мусором, материалами, в непосредственной близости от дома проложены рельсы башенного крана, стрела которого с грузом проходит над крышей, что создает непосредственную угрозу жизни проживающих в доме граждан. В этой связи возникает вопрос: какие критерии берутся за основу при определении объектов, подлежащих сносу в связи с планируемой стройкой? Согласно пункту 4.2. вышеуказанного Положения, «перечень домов, подлежащих сносу в связи с изъятием земельного участка для муниципальных нужд, утверждается в соответствии с генеральным планом города по предложениям комитета по архитектуре и градостроительству администрации города». Однако в каком конкретно виде оформляется этот документ, содержащий перечень домов, попадающих в зону сносу при планировании строительства дома, Положение не устанавливает, что, по мнению Уполномоченного, препятствует гражданам в получении нужной им информации для восстановления нарушенных прав в ситуациях, аналогичных вышеописанной.

Остается актуальной проблема соразмерного возмещения при выселении из жилого помещения их собственников и нанимателей. Власти предпочитают сносить дома не по основанию изъятия земельных участков для муниципальных нужд, а по причине признания жилых помещений якобы ветхими и аварийными, и, следовательно, подлежащими сносу – при таком подходе условие о соразмерном возмещении затушевывается. Так, например, решением суда по заявлению администрации г. Астрахани была выселена семья гр-ки П. с предоставлением другого жилья. Однако, суд, принимая решение о выселении, не учел требований статьи 58 Жилищного кодекса РФ, согласно которой заселение одной комнаты лицами разного пола допускается только при их согласии. Между тем, предоставленная гр-ке П. квартира соответствует нормам жилой площади, но по количеству комнат не обеспечивает раздельного проживания разнополых детей (**Дело № 02-0213/07**).

По-прежнему, имеют место факты, когда должностные лица муниципальных образований в рамках своих полномочий не обеспечивают защиту жилищных прав граждан, в частности, будучи собственниками жилых помещений, органы местного самоуправления не предпринимают мер при незаконном вселении в жильё, что ущемляет права лиц, проживающих в нем. Так, гр-ка Д. обратилась к Уполномоченному с жалобой в связи с грубым нарушением ее права на жилище и неправомерными действиями администрации муниципального образования «Килинчинский сельсовет». Из-за неприязненных отношений между заявительницей и ее взрослым сыном, она вместе с мужем и несовершеннолетним ребенком была принуждена к выселению из жилья, в котором она прожила более 20 лет. Суд

отказал в удовлетворении иска о признании Д. не приобретшей права проживать в доме и о снятии её и членов её семьи с регистрационного учета, однако администрация МО «Килинчинский сельсовет» лишь после вмешательства Уполномоченного предприняла меры для вселения заявительницы в занимаемое ею ранее жильё (Дело № 02-0149/07).

В 2007 году поступали также обращения граждан по поводу предоставления жилья в связи с отселением из санитарно-защитной зоны Астраханского газового комплекса. Например, гр-ка Л. с тремя малолетними детьми проживает в полуразрушенном общежитии в пос. Аксарайский и не имеет никаких реальных перспектив на предоставление жилья. Кто же должен предоставлять этим людям жильё? Найти ответ на этот вопрос попыталась гр-ка М., обратившись в суд. Решением Красноярского районного суда Астраханской области эта обязанность была возложена на ООО «Астраханьгазпром». Предприятие в кассационном производстве сумело доказать, что оно «не при чем», и, при новом рассмотрении тот же Красноярский районный суд возложил обязанность предоставить гр-ке М. жильё на Правительство Астраханской области. Правительство Астраханской области также обжаловало это решение в кассационном порядке. Третье рассмотрение дела в Красноярском районном суде выявило, что жильё гр-ке М. должны предоставить то ли ОАО «Племзавод «Аксарайский», то ли муниципальное образование «Степновский сельсовет» – не ясно, правда, где может ещё предоставить жильё муниципальное образование, кроме как на своей территории, а об отселении из с. Степное заявительница как раз и настаивает. Показательно, что последним решением суда дезавуирован документ, на основании которого все предшествующие годы собственно и осуществлялось отселение людей: теперь вдруг выяснилось, что программа отселения, утвержденная в 2001 году соглашением между Администрацией Астраханской области и Председателем Правления ОАО «Газпром», была принята «с нарушением порядка, установленного действовавшим тогда законодательством» и является «не легитимной» (Дело № 02-0565/07). Круг замкнулся, официально считается, что переселение завершено, но, между тем, остаются десятки семей, чья жилищная проблема так и не была решена.

Наконец, следует сказать о проблеме защиты жилищных прав людей, пострадавших от пожара. Фактически с такого рода жалобами Уполномоченный сталкивался в течение всего года. В феврале 2007 года поступило обращение от гр-ки Д., которая после пожара, полностью уничтожившего её трехкомнатную квартиру, с престарелым отцом и несовершеннолетними детьми (младшая дочь, которой на момент пожара исполнилось 1,8 года, страдает детским церебральным параличом) оказалась на улице. Как сообщила заявительница, в жилищном управлении ей заявили: «собирайте справки на всех членов семьи, а также в Госкомимуществе сделайте оценку своей квартиры (*заведомо не исполнимое требование, т.к.*

*квартира полностью уничтожена пожаром)* и мы вас поставим в очередь на получение квартиры для малоимущих» (Дело № 02-0587/07).

В декабре 2007 года в результате пожара сгорел дом по улице Кремлевской г. Астрахани: огнем были уничтожены квартиры, личные вещи, сбережения, документы жильцов. Несколько семей, в том числе в составе которых малолетние дети, зимой остались без крыши над головой. Погорельцам предложили самим искать временное жилье, пообещав изыскивать какие-либо варианты в перспективе. На устный запрос сотрудника аппарата Уполномоченного в управлении по жилищной политике администрации г. Астрахани заявили, что в так называемом маневренном фонде свободных жилых помещений нет. Гражданин Р., чье жилье сгорело в 2002 году, когда он отбывал наказание в местах лишения свободы обратился в управление по жилищной политике администрации г. Астрахани: лишь после его неоднократных заявлений его поставили его в общую очередь на получение жилья. К Уполномоченному с жалобой обратилась гр-ка А., чье жилье сгорело во время пожара в 1998 году, жилые помещения были признаны непригодными для проживания и жители были отселены. Мужу заявительницы была предоставлена однокомнатная квартира, а заявительница сих пор осталась проживать в этом доме, так как с мужем они в разводе. Администрация города, принимая решения об отселении семей из аварийного дома, в отношении А. сообщила ей, что она не стоит на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, несмотря на то, что ее жилье признано не пригодным для проживания. Аналогичная жалоба поступила от гр-на З., жилье которого сгорело в марте 2004 года. Из письма начальника управления по жилищной политике г. Астрахани от 25.07. 2006 г. № 05-414-8453 следует, что гр-н З. включен в общегородскую очередность граждан на предоставление жилья по дате произошедшего пожара, т.е. в 2004 году.

Все вышеприведенные примеры свидетельствуют об определенной позиции администрации муниципального образования «Город Астрахань», которая считает, что граждане, жилье которых пострадало от пожара, должны включаться в общую очередь нуждающихся в улучшении жилищных условий при условии признания их малообеспеченными гражданами. Такая практика привела к тому, что по официальному признанию начальника управления по жилищной политике администрации г. Астрахани Д.Н. Измайловой, «граждане, пострадавшие в результате пожара и вставшие на учет в общегородскую очередность после 1 декабря 2001 года, благоустроенным жильем не обеспечивались» (письмо от 03.12.2007 г. № 1850). То есть вот уже в течение семи лет ни один погорелец не получил жилье! Уполномоченный в процессе изучения данной проблемы имеет основания, по крайней мере, усомниться в обоснованности такой позиции и правомерности такой практики.

Жилье, пострадавшее при пожаре, очень часто впоследствии признается непригодным для проживания и подлежащим сносу. Согласно Постановлению Правительства РФ от 28 января 2006 года № 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу», по результатам работы межведомственной комиссии должно быть принято одно из следующих решений:

1) о соответствии помещения требованиям, предъявляемым к жилому помещению, и его пригодности для проживания;

2) о необходимости и возможности проведения капитального ремонта, реконструкции или перепланировки с целью приведения утраченных в процессе эксплуатации характеристик жилого помещения в соответствие с установленными требованиями и после их завершения – о продолжении процедуры оценки;

3) о несоответствии помещения требованиям, предъявляемым к жилому помещению, с указанием оснований, по которым помещение признается непригодным для проживания;

4) о признании многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу.

Последствием признания жилого помещения непригодным для проживания в соответствии со статьей 57 Жилищного кодекса Российской Федерации является признание за гражданином права на *внеочередное* предоставление ему жилого помещения. Данная позиция была изложена Уполномоченным в заключениях, подготовленных по результатам рассмотрения жалобы гр-ки У. (Дело № 02-0329/07) и коллективной жалобы граждан, проживавших в доме по адресу: ул. Пугачева, 8/32 (Дело № 02-0555/07).

Отдельно следует уточнить последствия признания непригодным для проживания жилого помещения, находящегося на праве собственности граждан. Не вызывает сомнения тот факт, что гибель жилого помещения от пожара, находящегося на праве собственности, является риском случайной гибели, которую несет собственник и, соответственно, в этой ситуации никто ему ничего предоставлять не должен. Более того, согласно статье 235 Гражданского кодекса РФ право собственности на имущество прекращается в случае его гибели или уничтожения. Вместе с тем, исходя из статьи 57 Жилищного кодекса РФ, правом на внеочередное предоставление жилых помещений обладают *все* граждане, чьи помещения признаны непригодными для проживания, без привязки к правовому основанию проживания в жилом помещении, что позволяет сделать вывод о том, что собственник, чье помещение признано непригодным, и он может быть отнесен к категории малоимущих, имеет право претендовать на получение жилого помещения по договору социального найма во внеочередном порядке. В настоящее время в аппарате Уполномоченного изучаются проблемы, связанные с обеспечением

жилем во внеочередном порядке граждан, жилье которых уничтожено пожаром и признано подлежащим сносу. По результатам обобщения полученной информации Уполномоченный с учетом общественной значимости проблемы намерен довести свои предложения до сведения Губернатора Астраханской области.

### **3. ПРАВО НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ И МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ**

В течение 2007 года ситуация по обеспечению граждан льготных категорий лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения оставалась сложной. Это касается как федеральных льготников, так и граждан, имеющих право на бесплатное получение лекарственных средств в соответствии с Постановлением Правительства Астраханской области от 29.12.2006 г. №465-П «О порядке обеспечения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения отдельных категорий граждан на территории Астраханской области». В Астраханской области проживает более 70 тысяч федеральных льготников, причем более половины из них обладают правом на бесплатное получение лекарственных средств. По сведениям, предоставленным Министерством здравоохранения Астраханской области, в соответствии с заявкой на I квартал 2007 года на обеспечение федеральных льготников жизненно-необходимыми лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения, требовалось 56,1 млн. рублей, однако утвержденная сумма была значительно меньше требуемой – всего около 35 млн. рублей. Кроме того, значительно ухудшилась поставка лекарственных препаратов: от заявленных поставлено лишь 15-20 процентов. В аптечных учреждениях наблюдается дефицит лекарств для лечения заболеваний системы кровообращения, сахарного диабета, гемофилии, онкологических и психических заболеваний. Средние сроки ожидания жизненно необходимого лекарственного средства на территории региона составляли до 1 месяца и более. В результате, к концу 2007 года на отсроченном обслуживании находилось более 29 тысяч рецептов, причем эта внушительная цифра далеко не отражает остроты проблемы, так как к Уполномоченному неоднократно обращаются граждане с жалобами на отказ сотрудников аптечных учреждений принять рецепт на отсроченное обслуживание. Принимать рецепты на отсроченное обслуживание аптеки не заинтересованы, поскольку, в соответствии с вышеуказанным Постановлением Правительства Астраханской области, «В случае задержки более 10 дней в обеспечении больного необходимым лекарственным средством руководитель аптечной организации или уполномоченный им фармацевтический работник обязан по согласованию с врачом, выписавшим рецепт, решить вопрос о замене этого препарата другим или обеспечить

пациента препаратом *за счет собственных средств организации* в соответствии с договором, заключенным между аптечной организацией и министерством на возмещение расходов по лекарственному обеспечению».

По информации, предоставленной Комитетом по здравоохранению администрации г. Астрахани (письмо от 14.12.2007 г. № С07/2135), трудности при реализации гражданами права на медицинское обеспечение и охрану здоровья порождаются и недостатками «в кадровом обеспечении, особенно руководящего звена». Эта же проблема звучит и в письме начальника Управления Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по Астраханской области – сообщается о «дефиците специалистов с высшим медицинским и фармацевтическим образованием в муниципальных образованиях области». Серьезное беспокойство вызывает и «материально-техническое состояние лечебно-профилактических и амбулаторно-поликлинических учреждений, нуждающихся в реконструкции и капитальном ремонте».

К Уполномоченному поступают жалобы в связи с несогласием с результатами медико-социальной экспертизы – количество такого рода обращений значительно возросло после вступления в силу новых Правил признания лица инвалидом, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 20.02.2007 г. № 95. К сожалению, данный документ фактически дезавуирует определение инвалидности, установленное Федеральным законом «О социальной защите инвалидов» № 181-ФЗ от 24.11.1995 г., согласно которому «инвалид – это лицо, которое имеет нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности и вызывающее необходимость его социальной защиты». В основе новых критериев установления инвалидности - убежденность, что человек, не имеющий глаза, руки, ноги, вполне способен адаптироваться в обществе и в мерах социальной поддержки со стороны государства не нуждается.

Обжаловать отказ в предоставлении группы инвалидности крайне сложно. Суды не обладают специальными экспертными познаниями в данной области, а получить независимое экспертное заключение о необходимости признания лица инвалидом на территории региона – невозможно, поскольку полной информацией, связанной с установлением инвалидности, практикующие врачи не обладают. Столь же бесперспективно обращение в вышестоящие бюро МСЭ – за 11 месяцев 2007 года в Федеральное бюро МСЭ обратился, в связи с несогласием с решением Главного бюро, 32 человека, и во всех случаях решение Главного бюро подтверждено.

При этом сфера медико-социальной экспертизы покрыта непроницаемой завесой секретности, что само по себе абсурдно, поскольку все, что касается жизни и здоровья человека, не может быть тайной. Однако, когда гр-н К. обратился в адрес руководителя Бюро МСЭ с просьбой

предоставить ему документы, содержащие сведения о результатах его освидетельствования, ему было отказано. Поскольку заключение Уполномоченного, содержащее соответствующую рекомендацию, не возымело действие, Уполномоченный был вынужден обратиться к прокурору Ленинского района г. Астрахани с ходатайством защитить права инвалида К. в суде: в результате решением мирового судьи, руководитель ФГУ Главное бюро МСЭ по Астраханской области был признан виновным в совершении административного правонарушения и привлечен к административной ответственности, а гр-н К. получил все запрошенные им документы. Однако, этот случай показывает сколь трудно гражданам с ограниченной жизнедеятельностью отстоять свои элементарные права.

Следует отметить, что весьма сложной остается ситуация по обеспечению инвалидов, проживающих на территории Астраханской области, автотранспортом, как средством реабилитации. Как следует из письма Министерства социального развития и труда Астраханской области от 13.02.2007 года № 02-А-330, в связи с вступлением в силу Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ нормы законодательства, предусматривающие обеспечение инвалидов автотранспортом, утратили силу, а порядок обеспечения автотранспортом инвалидов вследствие общего заболевания, инвалидов с детства, детей-инвалидов, вставших на очередь до 1 января 2005 года до настоящего времени Правительством Российской Федерации не определен.

Более того, по имеющейся информации, в Правительстве Российской Федерации находится на рассмотрении проект постановления о признании утратившими силу 17 нормативных правовых актов Совета Министров РФ и Правительства РФ по вопросам, связанным с обеспечением инвалидов транспортными средствами. В связи с тем, что данный вопрос затрагивает права обширного круга лиц, Уполномоченный по правам человека в Астраханской области инициировал создание рабочей группы Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации по подготовке материалов по данной проблеме для рассмотрения на Координационном Совете Уполномоченных и выработки необходимого обращения в Правительство Российской Федерации. На сегодняшний день ведется работа в данном направлении.

#### **4. ПРАВО НА СОБСТВЕННОСТЬ**

Статьи 35 и 36 Конституции Российской Федерации гарантируют каждому право частной собственности, в т.ч. на землю; охрана собственности гарантирована законом; не отчуждаемость имущества, находящегося в собственности гражданина, обеспечена положением о том, изъятие его для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.

Приходится констатировать, что в силу различных причин право на собственность граждан нарушается, в связи с чем граждане несут подчас значительный материальный ущерб.

Так, гр-ка К. обратилась с жалобой к Уполномоченному на нарушение её права на собственность. Суть дела в следующем: ещё в 1998 году заявительнице была предоставлена новая благоустроенная квартира, поскольку дом, в котором она ранее проживала, был признан ветхим и аварийным. При оформлении ордера на вселение гр-ка К. передала правоустанавливающие документы на аварийную квартиру (которую она ранее приватизировала) в жилищное управление администрации города, и фактически оказалась лишена возможности владеть и распоряжаться, принадлежащей ей частной собственностью. Новая же квартира, в нарушение требований статьи 49.3 Жилищного Кодекса РСФСР, не была оформлена администрацией г. Астрахани в собственность заявительницы. Рассмотрев жалобу гр-ки К., Уполномоченный пришел к выводу о неправомерности действий городских властей и изложил в адрес начальника Управления по жилищной политике администрации г. Астрахани рекомендацию принять меры по восстановлению нарушенного права К. на собственность. Копия заключения была направлена прокурору Астраханской области с просьбой поддержать позицию Уполномоченного. Прокурор Астраханской области констатировал длящееся нарушение права К. на частую собственность и внес соответствующее представление в адрес мэра г. Астрахани, после чего администрацией г. Астрахани был положительно решен вопрос об оформлении квартиры в собственность гр-ки К. (Дело № 02-0197/07).

К Уполномоченному обратился гр-н П., который сообщил следующее: в феврале он, к своему большому удивлению, узнал, что с его валютного счета в Сбербанке России на основании постановления судебного пристава-исполнителя Межрайонного отдела № 2 УФССП по Астраханской области снята крупная сумма в пользу ООО «Даир». Когда заявитель стал выяснять причину этого, оказалось, что ООО «Даир» обратилось в суд о взыскании долга с некоего гражданина, фамилия, имя, отчество которого полностью совпадали с фамилией, именем и отчеством заявителя. Показательно, что в постановлении о взыскании средств непонятным образом указан домашний адрес подлинного должника, и, в то же время, – банковский счет гр-на П. Пока заявитель через суд восстанавливал справедливость, прошло много времени, в течение которого, естественно, проценты на вклад не начислялись. Сбербанк, признав, что денежные средства были списаны со счета П. ошибочно, тем не менее, своей вины не усмотрел, и решать вопрос о перерасчете процентов по вкладу отказался. Уполномоченный направил гр-ну П. письмо, в котором изложил свою позицию по данному вопросу, в частности, указав: «по поводу отказа Сбербанка в признании своей вины, и, как следствие, в возмещении Вам ущерба, считаем, что степень ответственности Сбербанка в данной ситуации может быть исследована в

судебном порядке. Именно в суде, после изучения локальных правовых документов банка, устанавливающих порядок исполнения судебных решений о взыскании в принудительном порядке денежных средств гражданина, можно будет сделать вывод: обязан ли был Сбербанк в случае расхождения каких либо установочных данных ответчика (а это обстоятельство было налицо) предпринять меры по устранению неточности. В случае наличия такой обязанности, в соответствии со статьей 1068 Гражданского кодекса РФ, Сбербанк безусловно может быть привлечен к гражданско-правовой ответственности в качестве ответчика» (Дело № 02-0641/07).

В 2007 году Уполномоченный столкнулся с фактом массового и грубого нарушения прав граждан, являющихся собственниками земельных участков. Дело было начато в связи с коллективной жалобой гр-ки В. и др. (Дело № 02-0403/07), и в результате проверки было установлено следующее. В 1993 году на основании решений администрации Карагалинского сельского совета (Приволжский район) гражданам выделялись и оформлялись в частную собственность земельные участки, расположенные вдоль Аэропортовской улицы. На рубеже 1994–1995 гг., в связи с пересмотром границ административных единиц, данные земельные участки оказались в пределах территории города Астрахани.

Следует отметить, что земельные участки выделялись гражданам целевым образом – под жилищное строительство, это условие закреплялось в выданных свидетельствах о праве собственности на земельные участки.

В 2007 году администрация Муниципального образования «город Астрахань» инициировала подачу исковых заявлений в Советский районный суд г. Астрахани к нескольким десяткам граждан о прекращении права собственности и изъятии земельного участка. Свое требование мэрия мотивировала тем, что граждане не использовали земельные участки по целевому назначению (жилищное строительство) в течение длительного времени (более трех лет).

Советский районный суд г. Астрахани в решениях, принятых в период с мая по июль 2007 года, полностью пошел навстречу пожеланиям администрации города, причем проявил удивительную расторопность: решения, как правило, касались целых групп людей. В аппарате Уполномоченного располагают копиями решений Советского районного суда г. Астрахани от 23 мая 2007 г. (15 человек), 24 мая (11 человек), 9 июня (1 человек), 26 июня (2 человека), 5 июля (14 человек), 10 июля (11 человек), итого – 54 человека. Общее же количество граждан, у которых была изъята их собственность, – более 200 человек.

Кассационная инстанция – судебная коллегия по гражданским делам Астраханского областного суда – оставила в силе все без исключения решения суда первой инстанции.

Между тем, действия администрации города вызывают много вопросов. Начать с того, что претензия, будто граждане не осваивали свои

земельные участки, никак не может быть поставлена им в упрек. Как следует из документов, на протяжении нескольких лет имело место воспрепятствование гражданам приступить к жилищному строительству. В ход пускалось все средства. Например, предоставлялась неверная информация. Так, Астраханский городской кадастровый отдел отказал одному из собственников в предоставлении сведений на земельный участок, мотивируя тем, что участок расположен...в Приволжском районе; на документе дата 30 апреля 2003 года, т.е. участок уже около десяти лет как расположен на территории областного центра. Подчас прибегали к волоките, сваливая ответственность друг на друга. Так, в ноябре 2006 года в ответ на просьбу одного из собственников на межевание земельного участка ЗАО «Астраханьгипрозем» сообщило, что такое не может быть проведено «в связи с **отказом** Комитета по архитектуре и градостроительству администрации города Астрахани выдать координаты проекта границ данного земельного участка». А вот позиция самого Комитета по архитектуре и градостроительству г. Астрахани, изложенная в письме от 08.12.2004 г. № 9546 на имя одного из собственников земельного участка. Оказывается, мэрия знала, что «из-за отсутствия инженерных сетей **ни один земельный участок** до сих пор не осваивался **и не может быть** освоен индивидуальным застройщиком из-за высокой стоимости строительства магистральных инженерных коммуникаций», и, как вывод: «в настоящее время решается вопрос о возможном использовании всей незастроенной в районе Аэропортовского шоссе территории, **с учетом выкупа земельных участков, ранее оформленных в собственность**».

К изъятию у граждан земельных участков готовились исподволь. Уже в конце 2006 года инспекторы Управления Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по Астраханской области составляют протоколы о якобы совершении гражданами административного правонарушения, предусмотренного статьей 8.8 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации. Но Уполномоченному известен случай обжалования в суде постановления о привлечении к административной ответственности. Гр-ка Г. обратилась в суд, и выиграла его. В решении судьи Советского районного суда г. Астрахани от 7 ноября 2006 года записано следующее: «гр-кой Г. земельный участок не освоен в связи с тем, что к территории на которой выделен ей земельный участок под строительство индивидуального жилого дома и личного подсобного хозяйства, не подведены инженерные сети: газ, водопровод, электричество, канализация и т.д. По мнению суда, это свидетельствует о том, что данный земельный участок Г. *не могла* использовать ввиду указанных обстоятельств, которые *исключали использование земельного участка по назначению*»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Это, впрочем, не помешало Советскому районному суду г. Астрахани в нарушение принципа преюдиции принять решение об изъятии земельного

Но даже, если оставить в стороне эти обстоятельства, следует отметить, что закон четко устанавливает процедуру изъятия земли, находящейся в частной собственности.

Действительно, статья 284 Гражданского кодекса Российской Федерации предусматривает возможность изъятия земельного участка у собственника в случаях, когда участок предназначен для сельскохозяйственного производства, либо жилищного или иного строительства и не используется для соответствующей цели в течение трех лет, если более длительный срок не установлен законом.

Статья 286 ГК РФ, устанавливающая порядок изъятия земельного участка ввиду его ненадлежащего использования, находится в органичной связи со статьей 284 ГК РФ, как следует из части 1 статьи 286 ГК РФ. Таким образом, изъятие земельного участка у собственника может быть осуществлено не иначе, как в порядке, установленном статьей 286 Гражданского кодекса Российской Федерации.

А это, в свою очередь, означает, что орган государственной власти или местного самоуправления, уполномоченный принимать решения об изъятии земельных участков, должен обратиться к собственнику земельного участка, и, в случае письменного согласия последнего, выставить земельный участок на публичные торги. В случае же несогласия собственника земельного участка с решением об изъятии, орган государственной власти или местного самоуправления, уполномоченный принимать решения об изъятии земельных участков, может предъявить требование о продаже участка в суд. Из смысла закона следует, что средства, полученные в результате торгов, используются в т.ч. для возмещения собственнику стоимости земельного участка.

Таким образом, для решения вопроса об изъятии земельного участка, принадлежащего гражданам на праве частной собственности, администрация МО «Город Астрахань» могла обратиться в суд лишь с иском о продаже моего земельного участка с публичных торгов. Обращаться же в суд с иском о прекращении права собственности и изъятии земельных участков администрация МО «Город Астрахань» была не вправе, и, по большому счету, суд должен был в соответствии со статьей 222 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации оставить заявления администрации МО «Город Астрахань» без рассмотрения, поскольку истцом не бы соблюден «установленный федеральным законом... досудебный порядок урегулирования споров».

Следует в то же время отметить, что сложившаяся ситуация в определенной степени результат правового пробела – как в федеральном, так и в областном законодательстве. Земельный кодекс Российской Федерации, подробно регламентируя порядок изъятия земли у владельцев, пользователей и арендаторов, почему-то ничего не упоминает о собственниках, тогда как участка у гр-ки Г. на основании того, что она...не освоила его.

статья 286 Гражданского кодекса Российской Федерации, посвященная порядку изъятия земельного участка у собственника, отсылает к земельному законодательству. В законе говорится об органах, уполномоченных принимать решения об изъятии, однако применительно к собственникам такие органы не установлены. В этой связи следует сказать, что исходя из п. «в» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, согласно которому вопросы землепользования – предмет совместного ведения Российской Федерации и её субъектов, такие уполномоченные органы могли быть установлены областным законом. Кстати, такого рода законы были приняты в г. Москве, Свердловской, Кемеровской областях и некоторых других регионах.

В ходе встречи 7 декабря 2007 года Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ с председателем Верховного Суда Российской Федерации В.М. Лебедевым была достигнута договоренность о том, что региональные Уполномоченные по вопросам, представляющим большую общественную значимость и затрагивающим права значительного круга лиц, могут направлять в адрес председателя высшей инстанции суда общей юрисдикции свои обращения. В связи с тем, что в настоящее время граждане обжалуют решения Советского районного суда г. Астрахани в порядке надзора, Уполномоченный намерен обратиться к председателю Верховного Суда Российской Федерации с ходатайством в порядке статьи 23 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области».

## **5. ПРАВО НА ДОСТОИНСТВО, СВОБОДУ И НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ ЛИЧНОСТИ**

Конституция Российской Федерации гарантирует защиту достоинства личности и провозглашает каждому право на свободу и личную неприкосновенность. Человеческое достоинство является тем качеством, уважения которого в правовом государстве любое лицо может требовать без каких-либо предварительных условий, а уже просто в силу факта своего существования («*ничто* не может быть основаниями для его умаления» - гласит ч. 1 статьи 21 Конституции РФ). Незаконное ограничение свободы человека, в т.ч. противоправный арест, любое необоснованное воспрепятствование в его передвижении расценивается в международном праве как одно из наиболее вопиющих ущемлений личности.

По каждому обращению граждан, связанному с фактами нарушений при заключении и содержании людей под стражей, Уполномоченный стремится выявить все аспекты дела, поскольку зачастую нарушение права на свободу не столько результат сознательного произвола, сколько следствие несовершенства законодательства или административных процедур. В 2007

году Уполномоченному пришлось столкнуться с ситуацией такого рода в связи с рассмотрением жалобы гражданина Республики Узбекистан Т.

Заявитель был задержан сотрудниками милиции на территории Володарского района на основании полученной факсимильной связью телеграммы правоохранительных органов Республики Узбекистан (следует отметить, что этот документ не имеет исходящего регистрационного номера и даты, то есть не отвечает элементарным требованиям делопроизводства). Без вынесения какого-либо постановления Т. содержался под стражей в ИВС Володарского РОВД в течение 40 суток. Поскольку за это время какое-либо официальное требование, предусмотренное статьей 58 Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам в правоохранительные органы не поступило, Т. был освобожден из-под стражи на основании постановления прокурора Володарского района. Однако по постановлению того же прокурора Володарский районный суд Астраханской области 5 февраля 2007 года вынес постановление об избрании Т. меры пресечения в виде заключения под стражу. На момент обращения к Уполномоченному Т. находился в изоляторе временного содержания около пяти месяцев. Его содержание под стражей по запросу иностранного государства выявило проблему, которая в общем виде касается реализации конституционного права на свободу, которая на территории Российской Федерации гарантируется *каждому*, то есть вне зависимости от принадлежности гражданства. Ни в вышеупомянутой Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, ни в Протоколах к ней не содержится указания о том, какой правовой акт должен служить основанием для органа внутренних дел при обнаружении лица, подлежащего выдаче, содержать его под стражей. В целях прояснения ситуации Уполномоченным был направлен запрос в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, откуда пришел ответ о том, что «порядок продления сроков содержания под стражей подлежащих экстрадиции лиц, ни внутренним, ни международным законодательством в настоящее время не регулируется» (письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 08.06.2007 года № 81/2-1816-06).

Между тем, в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2006 года № 101-О «По жалобе гражданина Республики Таджикистан Нусруллоева Хабибулло на нарушение его конституционных прав частями первой и второй статьи 466 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» указано, что «при исполнении поручения об оказании правовой помощи... применяется порядок, который установлен Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, в частности, частью первой статьи 466 УПК Российской Федерации и нормами его главы 13 «Меры пресечения», действия которых, как общих норм, предусмотренных частью первой названного Кодекса, распространяется на все стадии и формы уголовного

судопроизводства, в том числе – на производство по запросам иностранных государств об оказании им по уголовным делам правовой помощи путём выдачи лиц для уголовного преследования». В этой связи Конституционный Суд РФ так изложил свою позицию: «Применение меры пресечения в виде заключения под стражу может иметь место лишь при наличии отвечающих указанным в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации целям и *в пределах разумных контролируемых судом сроков*, что обуславливает необходимость исследования судом при решении вопросов, связанных с содержанием обвиняемого под стражей, фактических и правовых оснований для избрания или продления данной меры пресечения при обеспечении лицу возможности довести до суда свою позицию, с тем, чтобы вопрос о его содержании под стражей не мог решаться произвольно или исходя из каких-либо формальных условий, а суд основывался на самостоятельной оценке существенных для таких решений обстоятельств».

Решение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2006 года № 101-О не оставляет сомнений: при определении срока содержания под стражей указанной категории лиц в полном объёме должны применяться правила, установленные статьей 109 Уголовно-процессуального кодекса РФ. А это означает, что срок меры пресечения в виде содержания под стражей, избранной Т. решением суда от 5 февраля 2007 года, поскольку он более судом не продлевался, истёк 5 апреля 2007 года, в связи с чем Т. подлежал немедленному освобождению, и нахождение его под стражей после 5 апреля 2007 года было незаконно.

Однако, судя по тому, что Генеральная прокуратура Российской Федерации, как следует из вышеприведенного ответа, полагает наличие пробела в законодательстве, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2006 года № 101-О при решении вопросов о выдаче лиц для уголовного преследования по запросам иностранных государств на практике явно не применяется. В этой связи имеется, по всей видимости, необходимость внесения соответствующего дополнения в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, регламентирующего или уточняющего правила содержания под стражей лиц, подлежащих выдаче для уголовного преследования по запросам других государств, дабы гарантировать их право на свободу (Дело № 02-01847/07).

Обращения, связанные с нарушением права на свободу, чаще всего связаны с избранием лицу меры пресечения в виде заключения под стражу при возбуждении уголовного дела. При этом наиболее распространенным мотивом при вынесении судом, по настоянию органов предварительного следствия, решения о заключении лица под стражу является *тяжесть вменяемого преступления*, что само по себе противоречит принципу презумпции невиновности. Обращения, поступавшие в 2007 году к Уполномоченному, свидетельствуют о том, что жалобы на ограничение свободы граждан зачастую связаны с претензиями людей на действия

сотрудников правоохранительных органов в период дознания и предварительного следствия. Так, гр-ка Ш. обратилась к Уполномоченному в интересах своего сына, арестованного в связи с возбуждением против него уголовного дела и находившегося в СИЗО № 1. Мера пресечения в виде заключения под стражу была избрана ему Советским районным судом г. Астрахани по настоянию районной прокуратуры, расследующей уголовное дело. После соответствующего обращения Уполномоченного в прокуратуру Астраханской области с просьбой с вниманием отнестись к жалобе Ш., был получен ответ следующего содержания: в связи с тем, что обвиняемый «положительно характеризуется по месту жительства, имеет на иждивении малолетнего ребенка, постоянное место работы и постоянное местожительство», мера пресечения ему изменена на подписку о невыезде. Но разве все эти обстоятельства не были известны ранее? Ведь они также приводились адвокатами обвиняемого, но не были приняты во внимание. Прокуратура приводит и ещё один аргумент: все необходимые по уголовному делу следственные действия выполнены, и обвиняемый не сможет теперь им помешать, будучи на свободе. Это весьма показательно – органам предварительного следствия удобнее работать, когда обвиняемый ограничен в свободе, однако уместен вопрос: сколь оправдан такой подход в ситуации, когда любое ограничение свободы в условиях следственного изолятора неизбежно чревато для человека тяжелыми физическими и нравственными страданиями? Обвиняемый себя виновным по-прежнему не признает, а его законная представительница – гр-ка Ш. и защитники утверждают, что доказательственная база у стороны обвинения точно такая же, что была и в начале следствия. Неужели ради этого, - пишет в своей жалобе гр-ка Ш., - мой сын находился в камере, где 22 человека и 8 спальных мест, ... спал по 2-3 часа на мокром матрасе, ... в результате чего состояние его здоровья резко ухудшилось: кашляет, постоянные головные боли, высокое давление (Дело № 02-0510/07). Практически аналогичная ситуация описана в жалобе гр-ки П., поданной ею в интересах своего несовершеннолетнего сына, который органами предварительного следствия обвинялся в совершении тяжкого преступления. Сын заявительницы – школьник 14 лет, не состоящий на учете в милиции, хорошо характеризующийся по месту жительства и учебы, на основании ходатайства следователя по решению суда был заключен под стражу и около месяца содержался в СИЗО № 2. При этом, как установил Астраханский областной суд, в ходе рассмотрения дела об избрании сыну П. меры пресечения Ленинским районным судом г. Астрахани были допущены существенные нарушения уголовно-процессуального законодательства. При повторном рассмотрении дела об избрании меры пресечения суд отклонил требование следователя, ограничившись такой мерой пресечения, как передача под присмотр родителей (Дело № 02-0473/07).

Ещё один пример незаконного заключения под стражу. Гражданка В. обратилась к Уполномоченному с жалобой в связи с незаконным заключением её под стражу, что произошло при следующих обстоятельствах. Против В. было возбуждено уголовное дело частного обвинения в совершении преступления, предусмотренного частью 1 статьи 115 Уголовного кодекса Российской Федерации. По такого рода преступлениям, отнесенным к категории небольшой степени тяжести, в отношении обвиняемого в принципе не может быть избрана мера пресечения в виде заключения под стражу, поскольку наказание за данное преступление, в случае признания лица виновным, не предусматривает лишение свободы. Тем не менее, в период апелляционного обжалования приговора В., имеющая на иждивении несовершеннолетнего ребенка, была на основании постановления Ленинского районного суда г. Астрахани взята под стражу и находилась в камере СИЗО № 1 более месяца. Чтобы подвести «правовую базу» под данное решение, судья «переквалифицировал» обвинение с части 1 на часть 2 статьи 115 Уголовного кодекса Российской Федерации – из частного оно превратилось в публичное. Между тем, само апелляционное производство, которое в общей сложности продолжалось шесть месяцев, также вызывает недоумение, поскольку мировой судья, провозглашая обвинительный приговор, обязан был незамедлительно применить в отношении осужденной В. акт амнистии, что подтвердил и сделал впоследствии Астраханский областной суд (Дело № 02-0638/07).

Не обеспечивая право граждан на защиту от преступных посягательств, а в ряде случаев необоснованно возбуждая против граждан уголовные преследования, правоохранительные органы тем самым грубым образом нарушают право граждан на человеческое достоинство.

Так, гр-ка И. совместно с несколькими гражданами, ставшими жертвами явной мошенницы, ещё в 2004 году подала в следственный отдел при ОВД по Труссовскому району заявление о возбуждении уголовного дела. Дело то возбуждалось, то несколько раз прекращалось, причем, как отмечает в своей жалобе гр-ка И., «за 3 года следствия по этому делу нас ни разу не вызывали, и какие проводились следственные действия нам не известно, т.е. дело лежало «мёртвым грузом». В настоящее время уголовное дело в отношении подозреваемой приостановлено, она объявлена, хотя адрес её известен, я сама сообщила его следователю, но, похоже, милиция просто не хочет знать, где находится разыскиваемая. А та, что обманула людей, спокойно живет и смеётся над нашим правосудием». На запрос Уполномоченного в прокуратуру Астраханской области был получен ответ о том, что факты волокиты при расследовании уголовного дела полностью подтвердились, в связи с чем прокуратурой внесено представление об устранении нарушений закона и решении вопроса о привлечении к ответственности виновных лиц.

С другой стороны, приведем пример явно пренебрежительного отношения к праву человека на личное достоинство со стороны сотрудников ОВД по Камызякскому району. Речь идет о жалобе гр-на Н., против которого было возбуждено сразу несколько уголовных дел, с него была взята подписка о невыезде, причем сотрудники правоохранительных структур пытались любыми средствами лишить Н. его имущества. Здесь, однако, важнее именно моральная составляющая, поскольку семья Н. пользуется известностью и определенным уважением среди жителей населенного пункта, где они проживают. Даже при предварительном изучении обстоятельств жалобы ясно, что никакой предварительной проверки, как это требуется в соответствии со статьей 144 УПК РФ, при возбуждении уголовных дел не проводилось, поскольку уже на этом этапе сразу было бы установлено абсолютное отсутствие каких-либо данных, указывающих на признаки преступления. Казалось бы, естественный выход – дела закрыть, перед человеком извиниться. Однако на момент обращения семьи Н. к Уполномоченному уголовные дела не расследовались, а неоднократно поочередно приостанавливались по разным надуманным основаниям, в том числе из-за необходимости розыска подозреваемого, хотя супруги Н. никуда из своего места жительства не отлучались. В конечном итоге, после вмешательства Уполномоченного, в апреле 2007 года два уголовных дела были прекращены за отсутствием в действиях гр-на Н. состава преступления, однако все вышеперечисленные обстоятельства не могут не расцениваться как грубое нарушение его прав на личное достоинство и на свободу (после пыточных условий следственных изоляторов подписка о невыезде вообще не воспринимается как мера пресечения, хотя, по существу, она означает ограничение свободы).

Возвращаясь к проблеме ограничения свободы, следует сказать, что она имеет не только «уголовный аспект». Госпитализация гражданина в принудительном порядке в психиатрический стационар также означает ограничение его свободы, причем таковое может быть довольно продолжительным – до 6 месяцев и более, в связи с чем законодательство рассматривает недобровольную госпитализацию как экстраординарную меру, требующую судебную санкцию. Между тем, основания в том виде, как они сформулированы в действующем Законе Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при её оказании», не во всех случаях отличаются достаточной определенностью, что выяснилось в связи с жалобой гр-на С. – он указал, что по заявлению главного врача ГУЗ «Областная клиническая психиатрическая больница» он был в недобровольном порядке госпитализирован в психиатрический стационар, не подвергаясь там, однако, никакому лечению. Статья 29 Закона РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при её оказании», с одной стороны, устанавливает вполне четкие основания принудительной госпитализации, а именно: непосредственная опасность больного для себя и

окружающих, а также его беспомощность, неспособность самостоятельно удовлетворять самостоятельно основные жизненные потребности. Эти основания, что называется, вполне поддаются непосредственному визуальному наблюдению и объективной проверке. Однако принудительная госпитализация может быть применена и в случае, если, по мнению врачей, «психическое расстройство может повлечь существенный вред здоровью, если лицо окажется без специализированной медицинской помощи». Такое гипотетическое основание явно не сопоставимо с базовым правом любого человека на свободу и личную неприкосновенность. Исходя из требований гражданского процессуального законодательства, согласно которому каждая сторона в суде обязана доказать обстоятельства, на которые она ссылается, представители ГУЗ «Областная клиническая психиатрическая больница» должны были представить четкие и обоснованные сведения о возможной динамике заболевания С., однако, как следует из текста судебного решения, этого сделано не было – врачи ограничились описанием болезненного состояния гр-на С. Тем не менее, Кировский суд г. Астрахани *в отсутствие самого гр-на С., который является дееспособным гражданином*, санкционировал его принудительную госпитализацию. Не давая оценку обоснованности решения суда, тем не менее, можно сделать вывод о необходимости более четкого законодательного урегулирования оснований при недобровольной госпитализации, поскольку речь идет об обеспечении фундаментального конституционного права (Дело № 02-0684/07).

В связи с нарушением права, гарантированного частью 2 статьи 21 Конституции Российской Федерации (запрет бесчеловечного и унижающего человеческого достоинство обращения, причинение физических и нравственных страданий), следует отметить, что в истекшем году крайне напряжённой оставалась ситуация с соблюдением прав граждан, содержащихся в изоляторах временного содержания (ИВС) органов внутренних дел области в ряде районов области.

К Уполномоченному поступило несколько жалоб от лиц, содержащихся в качестве подозреваемых в ИВС ОВД по Енотаевскому, Наримановскому и Черноярскому районам. Так, гражданин Р. в своей жалобе, поступившей в июле 2007 года, отметил, что «порядок содержания в изоляторе временного содержания Черноярского РОВД грубейшим образом нарушается, а именно, в камерах полностью отсутствует вентиляция, на окнах приварены железные листы и доступ воздуха в камеры полностью отсутствует. Сейчас летом из-за этого в камерах стоит невыносимая жара и сильная влажность, что резко повышает риск заболеваемости туберкулёзом. В камерах нет питьевой воды, и на положенные прогулки задержанных не выводят. На неоднократные обращения к начальнику ИВС Крылову В.А. снять железные листы, которые давно отменены, отвечается *(так в тексте)* грубейшим отказом» (Дело № 02-0472/07). Прокуратура Черноярского района, проводившая по просьбе Уполномоченного проверку по жалобе Р.,

отметила, что факты, изложенные заявителем, действительно имеют место: «В камерах ИВС отсутствует централизованное водоснабжение, канализация, раковины, умывальники, унитазы. Дезинфицирующая обработка камер не проводится, постельные принадлежности на момент проверки отсутствовали. ИВС не оборудован системой искусственной вентиляции, в камерах недостаточно освещения. Выявленные нарушения действующего законодательства представляют *реальную угрозу* для распространения в ИВС различных эпидемиологических вирусных заболеваний» (письмо заместителя прокурора Черноярского района Д.О. Жирнова от 17.08.2007 г. № 17/07).

Безусловно, главная причина такого положения – крайняя изношенность зданий изоляторов, которые к тому же были спроектированы без учета современных требований к такого рода помещениям. Однако, при этом нельзя не отметить, что вопрос ремонта, реконструкции, а в необходимых случаях строительства ИВС, решается исключительно медленно. На сегодняшний день капитальный ремонт требуется провести в восьми изоляторах временного содержания, причем, как следует из информации, полученной в Управлении внутренних дел области, денежные средства на 2008 год предусмотрены для ремонта только двух учреждений: ИВС УВД (г. Астрахань) и ИВС ОВД по Ахтубинскому району, что же касается ИВС отделов внутренних дел по Енотаевскому и Черноярскому районам, в которых на сегодняшний день наиболее неблагоприятные условия содержания, то их ремонт и переоборудование намечается произвести лишь в 2009–2011 годах.

Вместе с тем, в связи с жалобой Р. возникает вопрос относительно личной ответственности должностных лиц, в частности того же начальника ИВС Черноярского РОВД Крылова В.А. – если отсутствие централизованного водоснабжения и вентиляции ему поставить в упрек, разумеется, нельзя, то почему не дана надлежащая оценка установленным фактам того, что в «хозяйстве» Крылова В.А. в разгар лета отсутствовали умывальники, не проводилась дезинфекция камер, людям не выдавалось постельное белье? Объяснить это ветхостью здания ИВС невозможно. И здесь вполне уместно высказать рекомендацию руководству УВД Астраханской области более ответственно подходить к назначениям в такие специальные учреждения, как ИВС, – поскольку здесь недопустимы сотрудники бездушные и равнодушные, игнорирующие свои прямые служебные обязанности.

В заключение данного раздела хотелось бы отметить, что важнейший компонент достоинства личности – уважение частной жизни человека (право на приватность). Согласно части 1 статьи 23 Конституции Российской Федерации, каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни. Это право гарантировано тем, что согласно части 1 статьи 24 Конституции Российской Федерации, «сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица, без его согласия не допускаются».

К сожалению, в 2007 году впервые в области имели место массовые нарушения данного права. В частности, сначала в газете «Северо-Каспийская правда» (Икрянинский район) в сентябре 2007 года были опубликован т.н. «Неполный список должников по коммунальным услугам ООО «Икрянинское КЭП» с указанием фамилии и суммы долга, а затем в газете «Горожанин» № 42 (940) от 24 октября 2007 г. под заголовком «Долги за тепло: пора платить по счетам. Часть вторая» были опубликованы списки граждан, имеющих задолженность за тепловую энергию, с указанием их фамилии, имени, отчества и домашнего адреса. Указанные сведения были, как следует из публикации, предоставлены Филиалом «Астраханская генерация» ОАО «ЮГК ТГК-8». В этой связи Уполномоченному пришлось выступить в газете «Волга» со специальным заявлением.

Федеральный закон «О персональных данных» № 152-ФЗ от 27 июля 2006 года четко определяет понятие «персональные данные». Это – любая информация, относящаяся к определенному физическому лицу (субъекту персональных данных), в том числе его фамилия, имя, отчество, год, месяц, дата и место рождения, адрес, семейное, социальное, имущественное положение, образование, профессия, доходы, другая информация. При этом закон устанавливает, что под «обработкой персональных данных» следует понимать действия с персональными данными, включая – использование и *распространение*, а под «распространением персональных данных» – действия, направленные, помимо прочего, на ознакомление с ними неограниченного круга лиц, в том числе обнародование их в средствах массовой информации. Закон предписывает всем, получившим доступ к персональным данным, соблюдать их конфиденциальность – то есть запрещает распространение персональных данных без согласия субъекта персональных данных. Таким образом, можно констатировать, что в приведенных случаях имело место массовое нарушение права граждан на неприкосновенность частной жизни. Безусловно, проблема задолженности населения перед предприятиями и организациями, предоставляющими жилищно-коммунальные услуги, существует и носит подчас острый характер, но решать её необходимо исключительно в рамках закона, не допуская каких-либо нарушений прав и свобод человека и гражданина. Хотелось бы отметить, что руководство филиала «Астраханская генерация» ОАО «ЮГК ТГК-8» с пониманием восприняло заявление Уполномоченного, и, признав неправомерный характер своих действий, публично на страницах того же «Горожанина» принесло гражданам, чьи персональные данные были обнародованы без их согласия, свои официальные извинения.

## **6. ТРУДОВЫЕ ПРАВА**

Поскольку Уполномоченный, согласно закону, рассматривает жалобы на решения, действия (бездействие) государственных и муниципальных

органов и их должностных лиц, сфера трудовых правоотношений, разрешение споров между работниками и работодателями, как правило, не относится напрямую к компетенции Уполномоченного. К тому же трудовым законодательством предусмотрено наличие специального внесудебного государственного органа по надзору по соблюдению трудовых прав работников – Государственной инспекции труда. С Гострудинспекцией по Астраханской области у аппарата Уполномоченного налажено конструктивное взаимодействие, что позволяет в целом эффективно содействовать в восстановлении трудовых прав граждан.

Характерные нарушения трудовых прав в 2007 году проявлялись в злоупотреблениях работодателей при проведении процедур сокращения численности работников или штата организации, в систематической невыплате заработной платы, неисполнении судебных приказов о принудительном взыскании заработной платы в связи с ликвидацией учреждения, организации или предприятия. Чаще всего нарушения трудовых прав граждан допускают руководители частных предприятий в сельских районах области. При этом они пользуются правовой неграмотностью людей и напряженной ситуацией на рынке труда, высоким уровнем безработицы. Примерами такого рода являются, в частности, жалобы жителя Икрянинского района гр-на Н. о необоснованных удержаниях из его заработной платы, которые систематически практиковал его работодатель – индивидуальный предприниматель (Дело № 02-0373/07) и представителей трудового коллектива хлебопекарни индивидуального частного предпринимателя Федотова В.В. (г. Камызяк), длительное время не выплачивавшего людям заработную плату (Дело № 02-0275/07). В обоих случаях при содействии Уполномоченного права работников были восстановлены.

Вместе с тем, существенные нарушения прав работников имели место и в государственных учреждениях. Так, гражданка С. обжаловала Уполномоченному действия должностных лиц Областного государственного учреждения «ЗАГС». Последние, с нарушением законодательства, уволили С. из ОГУ «ЗАГС», однако заявительница обратилась в суд, который восстановил её на работе в прежней должности. Работодателем, однако, и здесь был нарушен закон: ссылаясь на изменение штатного расписания, администрация ОГУ «ЗАГС» возложила на С. не предусмотренные трудовым договором обязанности, и, кроме того, ей тут же было объявлено о предстоящем сокращении. Заявительница вновь была уволена, причем в её трудовую книжку были внесены записи, не соответствующие условиям трудового договора и выполняемым трудовым обязанностям. На основании изучения материалов о штатных мероприятиях за период с 2003 по 2007 гг., полученных в Службе записи актов гражданского состояния Астраханской области, Уполномоченный сделал вывод о неправомерности действий администрации ОГУ «ЗАГС». Заявительница была вновь восстановлена на

работе, причем суд также обязал работодателя произвести ей возмещение морального вреда (Дело № 02-0121/07).

Другой пример неправомерных действий работодателя, показательный в том смысле, что в результате игнорирования законодательства нарушались не только трудовые права работника, но и его право на жизнь и здоровье. К Уполномоченному обратилась гр-ка Ш., работающая музыкантом симфонического оркестра Астраханского музыкального театра, причем на момент обращения она находилась на четвертом месяце беременности. Согласно заключению врачебно-консультационной комиссии, Ш. нуждалась в освобождении от игры на духовом инструменте, поскольку это требовало значительной физической нагрузки на органы дыхания, в связи с чем Ш. вполне обоснованно опасалась за жизнь и здоровье своего будущего ребенка. В соответствии со статьей 254 Трудового кодекса РФ, беременным женщинам по их заявлению снижаются нормы выработки, либо они переводятся на другую работу, исключающую воздействие неблагоприятных производственных факторов, с сохранением среднего заработка по прежней работе. Однако, когда Ш. обратилась к директору театра, он почему-то переадресовал её к дирижеру, а последний предложил Ш. написать заявление на отпуск за свой счет, без сохранения заработной платы. Уполномоченным по итогам рассмотрения жалобы Ш. было направлено заключение министру культуры Астраханской области Б.Г. Полевому с рекомендацией принять меры по восстановлению прав заявительницы. В результате права Ш. были восстановлены – она была переведена на другую работу в оркестре с сохранением среднего заработка (Дело № 02-0591/07).

Как показывают обращения к Уполномоченному, учреждения и организации, расположенные на территории области, охотно прибегают к заключению с людьми так называемого договора возмездного оказания услуг (статья 779 Гражданского кодекса РФ). Предприятиям, учреждениям и организациям эта форма выгодна тем, что взаимоотношения с *фактическим работником* здесь не регулируются трудовым законодательством, а значит человек начисто лишен каких-либо гарантий, предусмотренных трудовым законодательством: у него нет записи в трудовой книжке, он не имеет права на отпуск, на выплаты по нетрудоспособности, ему не засчитывается трудовой стаж. Так, гр-ка О., работающая по договору возмездного оказания услуг в отделении Сбербанка России в одном из сельских районов области, обратилась с жалобой к Уполномоченному, в которой указала, что в договоре четко не прописаны её обязанности (буквально записано следующее: «Заказчик поручает, а Исполнитель принимает на себя обязательство выполнять работы по ведению архива кредитных дел»), в то время как статья 779 ГК РФ предусматривает совершение исполнителем по заданию заказчика определенных действий. Кроме того, как следовало из текста договора, заключенного с гр-кой О., на неё неправомерно возлагалась полная материальная ответственность за сохранность предоставленного

оборудования и материалов (п. 4.2 договора), что свойственно только трудовым отношениям (статья 242 ТК РФ). При этом заявительница отмечала, что вознаграждение за работу выплачивается с задержками, а договор всякий раз заключается с ней лишь на месяц, так что она постоянно находится под угрозой остаться без средств к существованию («количество безработных в нашем селе большое, вместо нас тут же возьмут других», – пишет заявительница). Управляющий Астраханским отделением Сбербанка России А.О. Порох признал, что замечания Уполномоченного, высказанные в связи с вышеизложенными нарушениями, справедливы, и руководство Астраханского отделения Сбербанка России «проанализирует возникшую ситуацию и примет меры к соблюдению действующего законодательства при заключении договоров возмездного оказания услуг». Конечно, это можно лишь приветствовать, но жалоба О. – крайне тревожный симптом наличия и распространения в Астраханской области псевдо-трудовых отношений, которые неизбежно обернутся для граждан негативными последствиями при достижении ими пенсионного возраста (Дело № 02-0757/07).

В 2007 году к Уполномоченному поступили жалобы от педагогических работников – учителей общеобразовательных школ - на нарушении их трудовых прав в части вознаграждения за труд. Суть проблемы в следующем. В соответствии со статьей 28 ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», указанная категория работников при наличии 25 летнего стажа педагогической работы имеет право на досрочное получение трудовой пенсии по старости до достижения установленного возраста получения такой пенсии. Постановлением Администрации Астраханской области от 31.12.2004 года № 19/243 было утверждено Положение о стимулирующих и компенсационных выплатах работникам государственных учреждений Астраханской области, пункт 2.2.4. которого гласит: «Фиксированная надбавка за стаж работы в системе образования *не выплачивается*: работникам, которым назначена трудовая пенсия по старости ранее достижения возраста, установленного федеральным законодательством, не менее 25 лет осуществляющим педагогическую деятельность в государственных и муниципальных учреждениях для детей». В то же время, в случае выхода педагогического работника на трудовую пенсию по старости при достижении установленного возраста, либо при достижения им этого возраста, указанная фиксированная надбавка за стаж работы должна выплачиваться без какого-либо ограничения. В чем здесь «логика» – уяснить трудно, но явно не учтено, что «досрочная пенсия» выплачивается учителям из средств Пенсионного фонда РФ, а фиксированная надбавка - из средств областного бюджета. Самое же главное заключается в том, что такой подход, лишаящий педагогических работников, заработавших «досрочную пенсию», на получение фиксированной надбавки за стаж работы, не соответствует положениям Трудового кодекса РФ, провозглашающего равенство прав и возможностей работников и запрещающего ограничение гражданина в его

трудовых правах (в том числе в части вознаграждения за труд) при любых обстоятельствах, не связанных с деловыми качествами работника.

Уполномоченный обратился в Гострудинспекцию по Астраханской области с просьбой дать оценку вышеуказанному нормативному акту, однако письмо было перенаправлено в прокуратуру Астраханской области, а последняя заявила, что исполнительная власть региона за пределы своей компетенции не вышла – Закон Астраханской области «Об образовании в Астраханской области» предоставляет Правительству Астраханской области полномочия по регулированию выплаты надбавки за стаж работы. Вопрос же, между тем, не в том, *что* регулируется, а в том – *как* регулируется. Ставя данную проблему в настоящем докладе, Уполномоченный рекомендует Правительству Астраханской области внимательно её рассмотреть, поскольку действующий порядок выплаты надбавки за стаж педагогическим работникам, необоснованно ставящий в неравноправное положение различные категории лиц, имеющих право на пенсионное обеспечение, носит явно дискриминационный характер, не отвечает ни конституционному принципу равенства прав граждан, ни федеральному законодательству, регулирующему трудовые правоотношения.

Следует также обратить внимание на ситуацию, которая стала складываться в 2007 году в связи с принятием Федерального закона от 20 апреля 2007 года № 54-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда» и другие законодательные акты Российской Федерации». На основании данного нормативного правового акта с 1 сентября 2007 года был установлен минимальный размер оплаты труда – 2300 рублей в месяц. Однако ожидаемого увеличения заработной платы не последовало. Заработная плата неквалифицированных работников, незначительно превышавшая размер 1100 рублей, оказалась увеличенной в два раза, к чему органы государственной власти, местного самоуправления, а также руководители предприятий и организаций оказались не готовы. Возник вопрос о финансировании, который органы власти на местах попытались решить с помощью установления доплат до установленного законодательством минимального размера оплаты труда. Это повлекло принятие ряда региональных нормативных актов, правомерность которых, при сопоставлении с нормами федерального законодательства, вызывает сомнение. Правительство Астраханской области приняло 12 сентября 2007 года постановление № 395-П «О внесении изменений в постановление администрации Астраханской области от 31.12.04 г. № 19/243», в котором установило, что размер доплаты каждому работнику ставится *в зависимость* от издания ежемесячного приказа руководителем предприятия или организации. Областная трёхсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений 17 сентября 2007 года слегка «подкорректировала» эту норму, приняв рекомендацию устанавливать доплату до минимального размера оплаты труда *отдельным соглашением* к

трудовому договору каждого работника. И тот, и другой варианты явно противоречат **прямо** действию части 3 статьи 37 Конституции РФ, гарантирующей получение заработной платы не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда.

Что касается заработной платы квалифицированных работников бюджетной сферы, то она не претерпела существенных изменений, либо была увеличена крайне незначительно, что вызвало естественное недовольство людей – эти настроения нашли отражения и в заявлениях, адресованных Уполномоченному. Причина данного явления имеет свою предысторию. Действующая Единая тарифная сетка (ЕТС) была установлена Правительством РФ ещё в 1992 году, причем величина 1 разряда ЕТС должна была периодически, по мере изменения уровня жизни населения, изменяться. В данный момент величина размера 1 тарифного разряда ЕТС установлена в 1100 руб. на основании постановления Правительства РФ от 29.04.2006 г. № 256. В период с 1994 года до июня 2006 года нормативно-правовая практика в сфере трудовых отношений складывалась таким образом, что 1 разряд ЕТС приравнивался к минимальному размеру оплаты труда на основании постановлений Правительства РФ, а с принятием в 2002 году нового Трудового кодекса РФ эта позиция получила закрепление в части 3 статьи 133 ТК РФ. Нынешняя система оплаты труда, введенная Федеральным законом от 20.04.2007 г. № 54-ФЗ, исключила положение о соответствии минимального размера оплаты труда 1 разряду ЕТС. Новая система оплаты труда неблагоприятным образом сказалась, прежде всего, на квалифицированных работниках, так как статьями 133-135 ТК РФ стало гарантироваться только то, что размер тарифных ставок (окладов) не может быть меньше минимального размера оплаты труда.

В сложившейся ситуации будет правильным рекомендовать государственным органам и службами Астраханской области установить контроль на территории региона за деятельностью субъектов трудовых отношений в части безусловного обеспечения прямого действия норм Конституции Российской Федерации, гарантирующих процесс увеличения работникам заработной платы в связи с увеличением минимального размера оплаты труда.

## **7. ПРАВО НА СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ**

Право на судебную защиту и справедливое правосудие по существу охватывает значительный спектр общественных отношений. Уполномоченный неизбежно сталкивается с обращениями, касающимися деятельности судебных органов: в частности, получая заявления с просьбой оказать содействие в пересмотре приговоров, вступивших в законную силу, либо оказать содействие в исполнении судебного решения. Будучи объективно существенно ограничен в возможностях оказывать содействие

гражданам в таких случаях, Уполномоченный, тем не менее, не может не отметить в докладе те моменты, которые, на его взгляд, свидетельствуют о проблемах при реализации людьми права на судебную защиту.

Права гр-на С. на судебную защиту были нарушены в связи с неправильно истолкованным законом о подсудности. В своей жалобе, адресованной Уполномоченному, заявитель так изложил суть проблемы: гр-н С. являлся военнослужащим, после того как его контракт был расторгнут, и С. стал гражданским лицом, он обратился с иском в суд к воинской части, где ранее служил. Решением мирового судьи в удовлетворении его требований было отказано, и С. подал апелляционную жалобу в районный суд, а апелляционная инстанция, не рассматривая дело по существу, приняла решение о том, что дело подсудно военному суду. Попытки С. обжаловать это решение в порядке надзора оказались тщетными. Между тем, ч. 1 статьи 7 Федерального конституционного закона «О военных судах» четко устанавливает – какие дела подсудны военным судам. А часть 2 статьи ФКЗ «О военных судах», на которую сослался суд апелляционной инстанции, говорит всего лишь о праве, но не обязанности бывшего военнослужащего обратиться в военный суд, т.е. бывший военнослужащий вправе выбрать - в какой суд ему обратиться. К сожалению, исчерпанность надзорного производства означает невозможность для С. добиться восстановления своего права (**Дело № 02-0227/07**).

К Уполномоченному обратился гр-н А., из жалобы которого следовало, что было нарушено его право на доступ к правосудию. Ранее осужденный за совершение преступления, он, в порядке, предусмотренном статьей 125 УПК РФ, через специальную часть СИЗО № 1 направил в июне 2007 года жалобу на действия должностных лиц органов следствия в Кировский районный суд г. Астрахани. Дело было назначено к слушанию, однако, несмотря на то, что А. официально обратился к администрации следственного изолятора с заявлениями о намерении присутствовать в судебном заседании, он был этапирован к месту отбытия наказания (Республика Мордовия). В соответствии со статьёй 125 УПК РФ, судья проверяет законность и обоснованность жалобы не позднее 5 суток с момента её поступления с участием заявителя и его защитника, законного представителя или представителя, если они участвуют в деле. С целью обеспечения участия А. в судебном заседании, судья должен был вынести соответствующее определение, причем до истечения вышеуказанного 5-ти дневного срока, чего сделано не было. Сама же жалоба была рассмотрена с нарушением уголовно-процессуальных сроков и в итоге отклонена. В этой связи, есть основания утверждать, что в результате этих неправомερных действий были грубо нарушены права А. на доступ к правосудию, справедливое судебное разбирательство и на защиту конституционных прав и свобод. В данный момент неправомерное постановление, принятое судом, вышестоящей судебной инстанцией отменено, дело передано на новое рассмотрение в тот

же суд. В отношении же самого А. принято определение о возвращении его в СИЗО № 1 г. Астрахани для участия его в судебном слушании (**Дело №02-0671/07**).

Как показывают жалобы граждан к Уполномоченному, некоторые судьи в случаях, предусмотренных статьями Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, сознательно не выносят соответствующий процессуальный документ, который можно было бы, в случае несогласия с ним, оспорить, подав частную жалобу. Тем самым, искусственно создаются препятствия для рассмотрения дела по существу. Так, гр-н К. в августе 2007 года обратился в Ленинский районный суд г. Астрахани с заявлением «Об обжаловании отказа в предоставлении документов». Судья посчитал, что заявление подано без соблюдения ряда положений ГПК РФ, в частности, заявитель якобы не указал - в чем же заключается нарушение его прав и для какой цели ему необходимы соответствующие документы, и потому оставил заявление К. без движения. Гр-н К. вновь подал заявление в суд, посчитав, что исправил все указанные судом недостатки, однако судья вновь вынес определение об оставлении заявления К. без движения по тем же самым основаниям. Гр-н К. вновь принёс в суд переписанное заявление, приложил всю имеющиеся у него документы, относящиеся к делу, повторно оплатил государственную пошлину, а спустя несколько дней получил заявление в суд обратно по почте. Заявление и материалы к нему были возвращены с сопроводительным письмом судьи, где говорилось, что документы возвращаются по причине не исполнения определения суда об устранении недостатков. Ясно, что, поскольку сопроводительное письмо не является процессуальным документом, обжаловать действия судьи заявитель не смог. Квалификационная коллегия судей Астраханской области ответила гр-ну К., что он мог обжаловать определение суда об оставлении заявления без движения до устранения недостатков в кассационном, либо надзорном порядке, однако почему-то был вообще обойден молчанием факт возвращения судьей заявления вообще без вынесения какого-либо процессуального документа (**Дело № 02-0322/07**).

Вообще, в ходе приемов граждан заявители часто указывают, что в канцеляриях судов их исковые заявления отказываются принимать, на словах заявляя, что составлены они, дескать, «неправильно». На вопрос: «Что же здесь неправильно?», следует ответ: «Суд справок не дает». Также из текстов судебных определений, которые заявители предъявляют в ходе приемов граждан, проводимых Уполномоченным и сотрудниками его аппарата, следует, что некоторые судьи отказывают в принятии искового заявления, решая вопрос не о подсудности или подведомственности иска, а о доказательствах, изложенных в исковом заявлении; таким образом, уже на стадии подготовки дела к слушанию некоторые судьи решают вопрос о «достаточности», либо, напротив, «недостаточности» доказательств.

Право на доступ к правосудию нарушается иногда по причине явно пренебрежительного отношения отдельных судебных чиновников к людям. Как же иначе можно расценить следующий факт? Гражданин В., отбывающий наказание в исправительной колонии № 2, в своей жалобе к Уполномоченному писал, что лишен возможности реализовать свое право на подачу надзорной жалобы, поскольку экземпляр приговора, выданный ему в суде, совершенно не читаемый. В доказательство он приложил его к жалобе, и Уполномоченный мог лично убедиться, что этот «документ» представлял собой несколько, по существу, чистых листов бумаги, непонятно по какой причине прошитых, пронумерованных и заверенных печатью: единственное, что было четко видно, так это отпечаток печати суда. Лишь после вмешательства Уполномоченного, обратившегося к председателю Ленинского районного суда г. Астрахани с соответствующей просьбой, гр-н В. получил на руки надлежащим образом оформленную копию судебного приговора (Дело № 02-0210/07). Другой пример – гр-н Л., реализуя свое право, предусмотренное ч. 4 статьи 47 Уголовно-процессуального кодекса РФ, неоднократно обращался с заявлением в суд о выдаче копии обвинительного заключения, однако ни разу не получил ответа. В этой связи заявитель вполне обоснованно указывал, что лишен права на судебную защиту, так как отсутствие обвинительного заключения, препятствует ему в подготовке кассационной жалобы. Запрошенный документ он получил лишь после того, как Уполномоченный обратился с соответствующим письмом к председателю Кировского районного суда г. Астрахани (Дело № 02-0522/07).

Общеизвестно, что право на справедливое судебное решение считается реализованным лишь при условии полного и своевременного исполнения судебного решения. Между тем, жалобы на неисполнение судебных решений в почте Уполномоченного – не редкость. Из жалоб следует, что неисполнение судебных решений следствие неправомерных действий, а чаще - самого элементарного бездействия судебных приставов-исполнителей. Анализ результатов рассмотрения этих жалоб свидетельствует о наличии серьезных проблем в организации работы этих должностных лиц. Конечно, имеются вполне понятные причины сбоя в деятельности службы судебных приставов-исполнителей, и это, прежде всего, крайне большой объем работы, который, надо признать, нередко превышает нормальные человеческие возможности. В то же время, граждане жалуются на то, что, несмотря на их неоднократные жалобы, на судебных приставов-исполнителей в Управление Федеральной службы судебных приставов по Астраханской области и органы прокуратуры, даже при установлении фактов нарушения их прав, они не могут добиться исполнения судебных решений. Типичным примером такого рода является жалоба гр-на И., в интересах которого ещё в 2003 году Ленинский городской суд Волгоградской области вынес решение, обязав гр-на В. возместить ему материальный ущерб. В этой связи с В. в пользу И. следовало взыскать 100 тысяч рублей. Поскольку Ахтубинским районным

отделом УФССП по Астраханской области исполнение суда обеспечено не было, сумма была проиндексирована и увеличилась почти до 150 тысяч рублей. За 4 года ведения исполнительного производства судебными приставами-исполнителями названного отдела с Х. было взыскано... чуть больше 1 тысячи рублей. В то же время судебным приставом-исполнителем в 2004 году был наложен арест на автомашину «Камаз», принадлежащую Х., которая до реализации была передана на хранение третьему лицу. Несмотря на неоднократные обращения И. с ходатайством о передаче ему данной автомашины в счёт возмещения ущерба, никаких решений принято не было, а тот, кому машина была передана на хранение, полностью разукomплектовал её, самые ценные детали – в результате чего оценочная стоимость автомашины снизилась с 300 тыс. до 20 тыс. рублей.

На все обращения И. в прокуратуру города Ахтубинска и в УФССП по Астраханской области с жалобами на неправомерные действия и бездействие судебных приставов-исполнителей Ахтубинского районного отдела он неизменно получал ответы о том, что факты нарушения его права на возмещение вреда и нарушений требований закона указанными должностными лицами действительно подтвердились. Однако никаких реальных мер по устранению этих нарушений принято не было. Более того, 23 ноября 2007 года судебный пристав-исполнитель Ерофеева Т.А. вынесла постановление об окончании исполнительного производства и направлении исполнительного листа в г. Ленинск Волгоградской области. По мнению Уполномоченного, в данном случае имеются все признаки злостного неисполнения судебного решения судебными приставами-исполнителями Ахтубинского районного отдела УФССП по Астраханской области, в связи с чем Уполномоченным было направлено соответствующее письмо в Следственное управление Следственного комитета при Генеральной прокуратуре РФ по Астраханской области (Дело № 02-0518/07).

Впрочем, в неисполнении судебного решения иногда приходится упрекнуть не только судебных приставов-исполнителей. Ещё один пример неоправданно длительного неисполнения судебного решения. В обращении к Уполномоченному гр-н П. указал, что 24 мая 2007 года Ленинский районный суд г. Астрахани принял решение о взыскании в его пользу денежных средств, однако исполнительный лист он получить не может. В ходе проверки жалобы выяснилось, что, несмотря на подачу гр-ном П. заявления о выдаче исполнительного листа, его гражданское дело было отправлено в Астраханский областной суд для обобщения судебной практики и несколько месяцев не возвращалось в районный суд. При этом никакого ответа на своё заявление П. не получил, и лишь спустя 5 месяцев, после обращения Уполномоченного к председателю Астраханского областного суда, исполнительный лист гр-ну П. был наконец выдан (Дело № 02-0187/07).

## 8. ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ НЕКОТОРЫХ КАТЕГОРИЙ ГРАЖДАН

### Несовершеннолетние

Защита прав несовершеннолетних – одно из приоритетных направлений деятельности Уполномоченного.

К сожалению, нарушения прав детей носят постоянный и системный характер, что объясняется слабой организацией работы соответствующих государственных и муниципальных структур, скудным финансированием, а подчас и безответственностью должностных лиц.

Одним из проявлений нарушений прав ребенка является физическое и нравственное насилие. Если проблема насилия в семье по понятным причинам носит латентный характер, то факты грубого отношения к детям со стороны сотрудников образовательных и иных учреждений излагались в жалобах, поступавших в 2007 году к Уполномоченному.

Так, гр-ка Д. в своей жалобе указала, что в период лечения её 12-летнего сына в неврологическом отделении городской детской больницы № 2 г. Астрахани, со стороны некоторых представителей медицинского обслуживающего персонала имели место действия, которые можно квалифицировать как физическое и моральное давление.

Так, например, мальчику были нанесены побои сотрудником, раздающим обед, а в 22 часа 30 минут ночи он был выставлен из больничной палаты в коридор, якобы за нарушение режима: в коридоре он «в наказание» простоял более получаса, и был вновь допущен в палату лишь после того, как ухудшилось его самочувствие. Когда же в больницу приехала заявительница, то одна из медсестер выразилась нецензурной бранью в её адрес в присутствии сына. В этой связи заявительница вполне обоснованно пишет: «Мой сын страдает потерей сознания, внутричерепным давлением – страшно подумать о том, что было бы, если бы он упал в коридоре. Моему сыну нанесена огромная моральная травма, он находится в психологически сложном возрасте, последствия этой травмы могут быть опасны». Действия персонала больницы явно вышли за рамки закона; даже если допустить, что несовершеннолетний пациент нарушил режим, закон предусматривает запрет на любые меры воздействия на больного по поведенческим мотивам. В данном же случае имело место наказание ребенка, сопряженное с унижением его достоинства (Дело № 02-0228/07).

В марте 2007 года к Уполномоченному поступило коллективное обращение учителей, учащихся и их родителей одного из сел Красноярского района с жалобой на действия директора школы.

В жалобе приводились многочисленные факты «педагогических» приемов директора в отношении конкретных учащихся, вследствие которых

«дети были запуганы», «доведены до слез». По просьбе Уполномоченного была проведена совместная выездная проверка со специалистами Министерства образования и науки Астраханской области, которая выявила многочисленные серьезные нарушения в деятельности директора школы. Объективно нашлось и подтверждение приверженности директора к авторитарным методам руководства, стилю, не допускающему каких-либо возражений. Так, более половины педагогов и учащихся старших классов в ходе анонимного опроса заявили, что считают невозможным свободно выражать мнение о том, что происходит в школе.

Однако из случившегося директор сделал своеобразный вывод: как указали в своей повторной жалобе родители учащихся, на общешкольном родительском собрании 13 апреля 2007 года он заявил, что 78 детей больны туберкулезом и затем огласил их фамилии. «Кто будет нести ответственность за последствия душевной травмы, нанесенной нашим детям», - вполне обоснованно ставили вопрос заявители. Уполномоченный обратился к Главе Муниципального образования «Красноярский район» В.Ф. Савкину с просьбой вмешаться в ситуацию и принять необходимые меры. В июне 2007 года поступил ответ, что прежний директор освобожден от занимаемой должности (Дела № 02-0204/07 и № 02-0289/07).

Серьезной проблемой остаются нарушения жилищных прав несовершеннолетних, что обусловлено ненадлежащим исполнением своих обязанностей как опекунами и попечителями, так и работниками соответствующих органов в системе муниципальной власти.

Так, гр-ка П., являющаяся опекуном двух несовершеннолетних детей, сообщила, что за опекаемыми закреплена квартира в двухэтажном кирпичном доме в селе Бирюковка Приволжского района, однако проживать в ней невозможно, так как уже на момент приобретения квартиры находилась в аварийном состоянии. Несколько лет назад в этом доме произошло обрушение трех квартир, восемь человек остались без жилья, двое – госпитализированы с переломами различной степени тяжести, только чудом удалось избежать погибших. Вот в этом фактически непригодном для проживания доме за двумя детьми-сиротами и закреплено жилье, то есть они считаются обеспеченными жильем, и, значит, в списках на получение жилья не состоят. Комитет по делам семьи, детства и молодежи администрации муниципального образования «Приволжский район» в своем ответе Уполномоченному заявил, что жилье аварийным не признано, хотя здесь же отмечает: «учитывая техническое состояние конструкций, санитарно-гигиенические и другие условия проживания, в данной квартире необходимо выполнить капитальный ремонт». Поскольку квартира приватизирована, получается, что ремонт должны производить собственники – то есть сами сироты или их опекун, но по силу ли это одинокой пожилой женщине, вся пенсия которой уходит на содержание двух несовершеннолетних детей? А

это значит, что пока дети-сироты подрастают, их жильё, по сути бесхозное, разрушается, приходит в упадок.

Данный случай отнюдь не единичный, и Уполномоченный вынужден констатировать, что сегодня органы местного самоуправления в Астраханской области, к сожалению, не предпринимают достаточных мер по обеспечению в должном состоянии жилых помещений, закрепленных за детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, хотя это является их прямой обязанностью (Дело № 02-0019/07).

Вот ещё один аналогичный случай. Гражданка Т., жительница пос. Вишневы МО «Ахтубинский сельсовет» Красноярского района, обратилась к Уполномоченному с жалобой в интересах своего несовершеннолетнего племянника, являющегося сиротой. На основании решения администрации МО «Ахтубинский сельсовет», за ребенком была закреплена квартира в доме, находящемся на балансе СХП «Ахтубинский филиал ООО «Астраханьрыбагаз».

Непонятно, прежде всего, каким образом орган местного самоуправления мог вообще распоряжаться жильем, не являющимся муниципальной собственностью. Однако, гораздо важнее тот факт, что за ребенком-сиротой было закреплено жилое помещение, которое по всем параметрам не может быть признано таковым.

Вот извлечение из официального акта обследования жилищно-бытовых условий, в которых живет ребенок: «Водоснабжение: нет. Канализация: нет. Отопление: печное, в квартире холодно, печь не прогревает комнату. Материал стен – камышитовые плиты, помазанные снаружи и внутри глиной, камыш от времени прогнил, глина постоянно отходит. Фундамента нет. Крыша протекает, стены и потолок в квартире в разводах от воды. Электропроводка в непригодном состоянии. Полы дощатые, в них образовались щели, в которые в холодное время дует, оконные переплеты разошлись, двери просели. Стена в холодном пристрое отошла от основного здания, в образовавшуюся щель попадает снег и дождь. Вывод: квартира не соответствует санитарно-гигиеническим нормам, данную квартиру необходимо отнести к категории ветхого и аварийного». Комментарии здесь излишни. Вызывает недоумение и другое: когда в апреле 2007 года заявительница обратилась в администрацию Муниципального образования «Красноярский район» с заявлением о постановке её племянника на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий по списку детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, то получила ответ заместителя главы администрации района Г.Б. Куандыкова, что данный вопрос будет рассмотрен «приблизительно (?) в сентябре-октябре 2007 года». Спрашивается, какие такие неотложные дела вынудили муниципальных чиновников откладывать на полгода решение элементарного вопроса о постановке на жилищный учет ребенка-сироты (Дело № 02-0577/07).

Вызывает озабоченность состояние обеспечения права на охрану здоровья несовершеннолетних, а также прав детей-инвалидов.

К Уполномоченному обратилась жительница ЗАТО г. Знаменск гр-ка К. в связи с тем, что её несовершеннолетняя дочь, страдающая тяжелым заболеванием (рассеянный склероз), не получает необходимый препарат – бетаферон. В период приема указанного препарата состояние здоровья девочки улучшилось, однако с сентября 2007 года лекарство перестало поступать в Астраханскую область, и в аптечных учреждениях заявительнице не могли объяснить причину этого. Уполномоченный направил запрос министру здравоохранения Астраханской области. Согласно полученному ответу, поставка препарата бетаферон в регион была возобновлена, и он был направлен в аптеку г. Знаменска для обеспечения им дочери заявительницы (Дело № 02-0595/07).

Также к Уполномоченному обратилась гр-ка М., 2-х летний ребенок которой - инвалид с нарушением опорно-двигательной системы, страдает детским церебральным параличом и эпилепсией. Как отметила в своем заявлении М., некоторые положения введенных с 1 января 2007 года Правил дорожного движения, в частности пункт 22.9, приводят к нарушению прав детей-инвалидов. Требование правил об обязательной фиксации ребенка в автомобильном кресле ремнями безопасности с использованием детских удерживающих устройств на практике привело к тому, что у заявительницы возникли трудности при проезде вместе с ребенком в лечебно-реабилитационные учреждения, так как маршрутные такси и иные виды общественного транспорта не имеют соответствующего оборудования. Уполномоченный обратился с соответствующим письмом в Правительство Российской Федерации, в котором обратил внимание федеральных властей на данную проблему. В ответе главного государственного инспектора безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации признавалось, что «вопросы транспортного обслуживания инвалидов, в том числе, детей-инвалидов, требуют решения и заслуживают повышенного внимания», в связи с чем сообщалось, что по итогам проработки вопросов, связанных с перевозкой детей-инвалидов, предполагается внесение изменений в Правила дорожного движения Российской Федерации (Дело № 02-0299/07).

К Уполномоченному обратился гр-н У., ребенок которого, будучи учащимся 2 класса одной из сельских общеобразовательных школ Камызякского района, по итогам заключения психолого-медико-педагогической комиссии был рекомендован для обучения в специальной коррекционной школе-интернате VIII вида. При этом гр-н У. не был ознакомлен с положением Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3661-1 о том, что «дети и подростки с отклонениями в развитии направляются в указанные образовательные учреждения органами управления образованием только с согласия родителей (законных

представителей)». Кроме того, как отмечается в заявлении гр-на У., его ребенок «стал пугаться каждого учителя, стал впадать в истерику. Слово «спецшкола» наводит на него страх, он говорит: не отдавайте меня никому. А директор школы сказал, что если мы не согласимся на перевод в спецшколу, то он не будет переводить сына из класса в класс, и он просидит во втором классе до 15 лет». Уполномоченным было направлено заключение директору школы, в котором отмечалось, что отказ родителей в переводе ребенка в специальную коррекционную школу не может служить основанием для какой-либо дискриминации несовершеннолетнего, в том числе, в ходе учебного процесса: иными словами, недопустимо не давать ребенку задания, не опрашивать его в ходе урока. Вместе с тем, Уполномоченный полагает, что государственные и муниципальные органы руководства образованием региона должны поработать вопрос об открытии в каждом образовательном учреждении коррекционных классов, что потребует исключительно организационных мер (лицензирование образовательных учреждений на данный вид деятельности), и, в то же время, позволит в полной мере обеспечивать права несовершеннолетних (Дело № 02-0155/07).

В 2007 году Уполномоченным проводилась проверка соблюдения прав учащихся Областного образовательного учреждения Профессиональное училище № 3. Поводом для начала проверки послужила конфликтная ситуация, когда учащиеся ПУ № 3, живущие в общежитии, выразили недовольство рядом нарушений (задержка стипендии, отсутствие бани), а также грубостью отдельных преподавателей (в частности, один из мастеров производственного обучения неоднократно допускал в отношении несовершеннолетних оскорбительные высказывания, типа: «Все вы – дебилы и олигофрены»). Руководство Министерства образования и науки Астраханской области признало, что материально-техническое обеспечение общежития училища действительно оставляет желать лучшего, и необходимо выделение дополнительных финансовых средств. Вместе с тем, проверка, проведенная Министерством образования и науки Астраханской области в ряде других образовательных учреждениях начального профессионального образования г. Астрахани, показала, что практически во всех из них имели место серьезные нарушения действующего законодательства, которые приводили к нарушению прав несовершеннолетних. В частности, было установлено, что практически во всех учреждениях, в нарушение пункта 2.4 Типового положения о стипендиальном обеспечении и материальной поддержке учащимся и студентам, не выплачивалась социальная стипендия. В ПУ № 26, в нарушение действующих норм закона, в отношении учащихся применялась своеобразная «система штрафов»: за каждый день отсутствия на занятии из стипендии вычиталось в среднем 4,5 рубля на основании приказа «за неуспеваемость». В некоторых образовательных учреждениях были установлены грубые нарушения в системе организации питания несовершеннолетних (антисанитарное состояние пищеблоков,

отсутствие сертификатов качества на продукты питания и т.д.). Были выявлены и нарушения при формировании благотворительной помощи: так, например, в ПУ №21 «добровольные пожертвования» взимались со стипендий учащихся, а также собирались с родителей, при этом какие-либо ведомости учета не велись, квитанции на руки не выдавались (Дело № 02-0160/07).

С целью большего внимания к проблемам защиты прав детей, Уполномоченный в 2007 году возложил на руководителя своего аппарата обязанность специально сосредоточиться на вопросах обеспечения прав несовершеннолетних. Приоритетным направлением деятельности здесь является правовое просвещение, в связи с чем Уполномоченный и его аппарат активно взаимодействовали с Центром гражданского образования Астраханского института повышения квалификации и переподготовки, Центром правовой информации ОГУК «Астраханская библиотека им. Н.К. Крупской». В перспективе планируется внедрение новых форм правового просвещения (проведение семейных олимпиад по правам человека, создание публичных центров правовой информации в образовательных учреждениях, ознакомление учащихся с деятельностью государственных органов, обеспечивающих защиту прав и свобод человека и гражданина).

### **Мигранты**

Астраханская область, в силу объективных факторов, является регионом, где проблемы, связанные с реализацией и защитой прав мигрантов, имеют особую актуальность. В случае внутренней миграции речь идет, как правило, о лицах, имеющих статус вынужденных переселенцев. Что касается лиц, прибывающих из-за рубежа, то они в большинстве своем являются трудовыми мигрантами (т.н. «гастарбайтерами»). Естественно, что проблемы, с которыми они обращаются к Уполномоченному, носят принципиально разный характер.

Для вынужденных переселенцев главная проблема – обеспечение прав, связанных с жилищным и социальным обустройством. Спустя годы дают о себе знать последствия известных событий в Чеченской Республике, откуда на протяжении второй половины 90-х гг. прошлого века на территорию Астраханской области приезжали люди, ставшие беженцами в собственной стране.

Именно с того периода в Астраханской области существует Центр временного размещения вынужденных переселенцев «Волжанка» (с. Икряное). В 2007 году к Уполномоченному поступила коллективная жалоба от граждан, проживающих в указанном Центре. Прежде всего, заявители указали на нарушение, выразившееся в том, что администрация ЦВР «Волжанка», в нарушение действующего законодательства, произвело

увеличение размера оплаты за проживание без согласования с руководством Управления Федеральной миграционной службой Российской Федерации по Астраханской области.

Прокуратурой Астраханской области в адрес директора ЦВР «Волжанка» было внесено представление о незаконности соответствующего приказа, однако и после этого приказ отменен не был, а новые расценки оплаты за проживание не прошли согласование.

Кроме того, граждане, проживающие в ЦВР «Волжанка», жаловались на то, что срок регистрации по месту их пребывания ограничен тремя месяцами, что создает значительные неудобства. Трехмесячный срок регистрации по месту пребывания обусловлен тем, что, согласно п. 8 Типового положения о центре временного размещения вынужденных переселенцев, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 января 1997 года № 53, период проживания в ЦВР в принципе может быть не более, чем три месяца.

Между тем, подавляющее большинство вынужденных переселенцев проживают в ЦВР годами. Уполномоченным было подготовлено и направлено письмо в адрес директора Федеральной миграционной службы России К.О. Ромодановского. Согласно полученному ответу заместителя директора ФМС РФ от 25.12.2007 г. № МС-3/19111, «действие неправомερных приказов ФГУ Центр временного размещения «Волжанка» прекращено». Что касается сроков регистрации в ЦВР, то руководство ФМС России сообщило, что разделяет точку зрения Уполномоченного по данному вопросу, и подготовило предложения по внесению изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 января 1997 г. № 53 – срок проживания граждан, имеющих статус вынужденных переселенцев, будет увеличен до 12 месяцев (Дело № 02-0652/07).

В 2007 году к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области поступили обращения граждан – вынужденных переселенцев по вопросу обеспечения их государственными жилищными сертификатами. В порядке рассмотрения этих обращений выяснилось, что до 2000 года вынужденные переселенцы, нуждающиеся в предоставлении жилых помещений, принимались на учет территориальными органами Федеральной миграционной службы.

После указанной даты их учет велся органами местного самоуправления. Государственные жилищные сертификаты предоставляются гражданам данной категории в соответствии с общим сводным списком (ведется Министерством строительства и дорожного хозяйства Астраханской области), который формируется на основании списков, полученных от органов местного самоуправления.

Необходимо отметить, что на территории Астраханской области до 2000 года при учете лиц, нуждающихся в предоставлении благоустроенного жилья, учитывался «ценз оседлости», т.е. органы местного самоуправления

принимали на учет тех граждан, которые прожили на территории города и области более пяти лет.

Поскольку большинство вынужденных переселенцев – это граждане, покинувшие Чеченскую Республику в девяностые годы, то, их большинство не могло быть принято на учет в органах местного самоуправления, однако в это же время им было предоставлено право состоять на учете нуждающихся в обеспечении жильём при органе ФМС России по Астраханской области.

После реорганизации органов миграционной службы России и принятия соответствующих изменений в Закон Астраханской области «О порядке учёта граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений в Астраханской области», списки вынужденных переселенцев, нуждающихся в предоставлении благоустроенного жилья, стали вестись органами местного самоуправления, которые направляли имеющиеся у них сведения в соответствующий государственный орган для обобщения и формирования общего сводного списка.

Такой порядок был установлен приказом № 31 от 10 апреля 2007 года Министерства по делам Федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации и Постановлением Правительства Российской Федерации № 845 от 08.11.2000 года «Об утверждении положения о жилищном обустройстве вынужденных переселенцев в Российской Федерации». В вышеуказанных нормативных документах установлено, что вынужденные переселенцы, состоявшие в списках учета вынужденных переселенцев, нуждающихся в получении жилых помещений, составленных территориальными органами упраздненной ФМС России, включаются в общие сводные списки с сохранением даты принятия их на учет.

На территории Астраханской области общие сводные списки вынужденных переселенцев, нуждающихся в предоставлении благоустроенного жилого помещения, как выяснилось, велись без учета даты их постановки на учет в органах упраздненной миграционной службы.

Таким образом, граждане, остро нуждающиеся в решении жилищной проблемы, оказались «откинутыми» в общей сводной очереди на несколько лет назад. Так, одна из заявительниц – вынужденная переселенка А. – была принята на учет для получения благоустроенного жилого помещения в территориальном органе УФМС в 1996 году, а в органе местного самоуправления – в 2000 году.

Согласно утвержденной форме сводного списка, А. была включена в него по дате принятия на учет в органе местного самоуправления. В результате ГЖС ей будет предоставлен без учета даты первичной постановки на жилищный учет. Поставить её на учет в органе местного самоуправления по дате постановки на жилищный учет в УФМС также не представляется возможным, поскольку это повлечет нарушение прав граждан ранее состоявших в общей очереди в органах местного самоуправления.

Уполномоченный направил обращение к прокурору Астраханской области, который, полностью поддержав позицию Уполномоченного, внес представление на имя мэра г. Астрахани и Министра строительства и дорожного хозяйства Астраханской области с требованием обеспечить включение вынужденных переселенцев на получение государственного жилищного сертификата, исходя из даты их постановки на жилищный учет в органах государственной власти в сфере миграции.

Вместе с тем, с целью исключить в дальнейшем нарушение прав вынужденных переселенцев на жилище, необходимо внести соответствующие изменения в форму ведения общих сводных списков вынужденных переселенцев, утвержденных приказом Министерства по делам Федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации от 10.04.2001 г. № 31, добавив в него графу даты постановки на учет в территориальном органе УФМС. Соответствующее предложение было направлено Уполномоченным директору Федеральной миграционной службы России.

Как следует из жалоб гр-н Б. и М. (Дела № 02-0001/07 и № 02-0363/07) вынужденные переселенцы из Чеченской Республики зачастую испытывают трудности при оформлении пенсии. Проработав долгие годы на предприятиях и в организациях Чеченской Республики, они, при достижении пенсионного возраста, могут рассчитывать лишь на минимальную пенсию. Причина этого в том, что у них отсутствуют документы предприятий и организаций о среднемесячном заработке, поскольку большая часть архивов в ходе контртеррористической операции оказалась уничтоженной. Совместное письмо Минтруда РФ и Пенсионного фонда РФ от 27 ноября 2001 года № 8389-ЮЛ/ЛЧ-06-27/9704 допускает возможность использования документов, косвенно подтверждающих индивидуальный фактический заработок (партийный или профсоюзный билет), но лишь в случае невозможности определения причинителя вреда, то есть когда вред причинен наводнением, землетрясением, ураганом. В этой связи возникает вопрос – а может ли быть в принципе установлен виновник уничтожения архива в ходе боевых операций?

В Правительстве Российской Федерации признают наличие проблемы, более того – подтверждают её важность и остроту, но до сих пор уклоняются от её практического решения. По мнению Уполномоченного, проблема может быть решена либо путем включения «боевых действий» в перечень оснований, допускающих использование косвенных документов, либо путем введения дополнительных ежемесячных выплат к пенсиям граждан, являющихся вынужденными переселенцами.

Что касается прав трудовых мигрантов, то следует отметить, что чаще всего они становятся жертвами недобросовестных работодателей. Так, в июле 2007 года к Уполномоченному обратилась большая группа (более

сорока человек) граждан Узбекистана и Таджикистана, которые при выезде из Российской Федерации были задержаны пограничной службой и переданы сотрудникам Астраханского ЛОВД на транспорте, поскольку выяснилось, что их документы, касающиеся регистрации, были заверены поддельными печатями.

Против указанных иностранных граждан было возбуждено уголовное дело по ч. 3 статьи 327 Уголовного кодекса Российской Федерации (использование заведомо подложного документа) и избрана мера пресечения – подписка о невыезде.

Из смысла части 3 статьи 327 УК РФ прямо следует, что субъективная сторона использования заведомо подложного документа характеризуется виной в форме прямого умысла, то есть виновный осознает, что использует чужой документ, и желает этого.

Сами же задержанные объяснили, что в связи с плохим знанием русского языка и законодательства, они полностью доверились работодателям, а те, в свою очередь, чтобы не иметь «лишних хлопот» с органами регистрационного учета, проставили им в миграционных картах самодельные печати.

Для Уполномоченного был важнее гуманитарный аспект дела. Не вмешиваясь в компетенцию правоохранительных органов и не исключая возможность вины указанных граждан Узбекистана и Таджикистана, Уполномоченный в обращении к Транспортному прокурору Астраханской области обратил его внимание на то, что несколько десятков человек в летнюю жару вынуждены жить в полуразрушенном здании ЛОВД на транспорте, спать на голом полу, в условиях, не позволяющих обеспечить элементарную гигиену. При этом у них отсутствовали средства к существованию.

Все это в совокупности создавало реальную угрозу для их жизни и здоровья. Тем не менее, следствие по делу заняло около трех месяцев – первые приговоры Красноярского районного суда Астраханской области были вынесены в октябре: в конечном счете, наказание свелось к депортации за пределы Российской Федерации, и, в этой связи, следует отметить, что уже в июле большинство указанных граждан имели на руках судебные решения об административном выдворении за пределы России. Таким образом, вряд ли с точки зрения здравого смысла и элементарного чувства гуманности, было оправдано держать людей под подпиской о невыезде, заведомо зная, что они лишены крыши над головой, не имеют возможности приобрести себе продукты питания и т.д. (Дело № 02-0513/07).

### **Граждане, отбывающие наказание в виде лишения свободы**

По данным, предоставленным Управлением федеральной службы исполнения наказаний (УФСИН) РФ по Астраханской области по состоянию

на 1 ноября 2007 года, количество осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы, составляет 6006 человек, а содержащихся под стражей в следственных изоляторах – 1792 человека.

Статистические данные по следственным изоляторам Астраханской области показывают, что весьма острой проблемой остается т.н. «перелемит» камер, в связи с чем нарушаются права граждан, предусмотренные статьей 21 Конституции Российской Федерации.

Годы	2004	2005	2006	2007
<b>СИЗО № 1</b>				
Лимит наполнения	642	642	651	651
Численность спецконтингента	750	1031	1391	879
<b>СИЗО № 2</b>				
Лимит наполнения	267	267	331	771
Численность спецконтингента	321	467	600	872

Содержание граждан в учреждениях пенитенциарной системы время от времени вызывает общественный интерес, что само по себе вполне объяснимо и в определенных рамках оправданно, поскольку одной из гарантий обеспечения прав лиц, содержащихся под стражей, является общественный контроль. Однако, контроль должен быть в рамках закона, а целью его должно быть оказание помощи осужденным стать полноправными членами общества. К сожалению, подчас проблемы в учреждениях уголовно-исполнительной системы становятся предметом манипуляций. Так, в октябре 2007 года родственники граждан, отбывающих наказание в исправительной колонии № 10, устроили пикет около административного здания колонии – поводом стала информация о том, что в отношении осужденных незаконно применяются меры физического воздействия. Информация об этом была показана в новостных программах регионального телевидения. В порядке статьи 26 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области», Уполномоченным было дано поручение своим сотрудникам провести проверку с выездом на место. По результатам проверки установлено, что в течение двух дней были проведены обыски в помещениях, занимаемых осужденными, при этом было изъято множество предметов, запрещенных к хранению, что являлось грубейшим нарушением режима содержания. Именно это послужило поводом к попытке отдельных лиц из числа осужденных дестабилизировать обстановку в исправительной колонии, и, в результате, часть родственников осужденных была введена в заблуждение. Хотя комплексное исследование всех обстоятельств дела

объективно показало, что каких-либо нарушений права осужденных на личную неприкосновенность, тем более повлекших тяжелые последствия для их жизни и здоровья, – допущено не было, Уполномоченный ещё раз обратил внимание руководства УФСИН России по Астраханской области на необходимость строгого и неукоснительного соблюдения прав и свобод осужденных, прежде всего такого фундаментального права, как уважение достоинства личности. Вместе с тем, в специальном заявлении для СМИ Уполномоченный по правам человека обратился к родственникам граждан, отбывающих наказание, с просьбой использовать исключительно законные средства защиты прав, а электронные и печатные средства массовой информации региона он призвал проявлять максимум ответственности и взвешенности при освещении подобных событий, поскольку любая непроверенная информация, полученная с нарушением норм закона, может спровоцировать негативные последствия.

В 2007 году предметом рассмотрения Уполномоченным стали жалобы, которые отражают нынешнее состояние нормативного регулирования уголовно-исполнительной системы. Так, гр-ка Д. обратилась с просьбой оказать содействие в переводе её сына, больного туберкулезом, из лечебной колонии во Владимирской области в аналогичное учреждение на территории Астраханской области (ЛИУ № 7, г. Камызяк), так как в условиях непривычного климата состояние его здоровья значительно ухудшилось. Администрация колонии во Владимирской области не возражала против перевода сына заявительницы, такую же позицию заняло в данном вопросе и руководство УФСИН РФ по Астраханской области. К сожалению, ходатайство Уполномоченного на имя директора Федеральной службы исполнения наказаний осталось безрезультатным, хотя основание отказа нельзя квалифицировать иначе, как «формальное». К сожалению, в целом это объясняется общим регрессом в нормативном регулировании пенитенциарной системы – поправки, принятые в июле 2007 года в Уголовно-исполнительный кодекс РФ, в значительной степени дезавуируют принцип отбывания наказания по месту жительства или совершения преступления (Дело № 02-0686/07).

Другая проблема, требующая реагирования на федеральном уровне, была связана с жалобой осужденного М., и касается обеспечения диетическим питанием граждан, отбывающих наказание в исправительных колониях, либо содержащихся в следственных изоляторах, и больных гепатитом. Приказ Министерства юстиции РФ от 2 августа 2005 года № 125, регламентирующий, в частности, нормы питания осужденных и подозреваемых, не предусматривает диетическое питание для больных гепатитом. Между тем, согласно приказу Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 5 августа 2003 года № 330, лица, страдающие таким заболеванием, как гепатит, нуждаются в лечебном питании как во время стационарного, так и во время амбулаторного лечения.

В этой связи, Уполномоченным было направлено обращение в адрес Министра юстиции РФ с просьбой рассмотреть возможность внесения соответствующих изменений в нормативные правовые акты с целью обеспечить охрану здоровья лиц, находящихся под стражей (Дело № 02-0230/07).

Для граждан, отбывающих наказание в исправительных колониях, значительную трудность представляет установление группы инвалидности. Так, при рассмотрении жалобы осужденного – гражданина Таджикистана А., отбывающего наказание в исправительной колонии № 2, в связи с отказом в освидетельствовании на предмет инвалидности, выявились противоречия в позиции различных ведомств. Так, начальник медицинской части исправительной колонии утверждал, что необходимые документы в Бюро МСЭ представлялись, однако в их приёме было отказано. Однако Главное бюро МСЭ по Астраханской области отрицало факт получения документов. В соответствии с Договором о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан от 22 июня 1993 г., гражданам Республики Таджикистан медико-социальная помощь на территории Российской Федерации должна оказываться наравне с гражданами России. В соответствии с п. 365 совместного приказа Министерства здравоохранения и социального развития РФ и Министерства юстиции РФ от 17.10.2005 г. № 640/190 «О порядке организации медицинской помощи лицам, отбывающим наказание в местах лишения свободы и заключённым под стражу», органы МСЭ должны проводить освидетельствование на основании документов, представленных администрацией исправительного учреждения. Таким образом, каких-либо оснований для отказа в освидетельствовании осужденного А. не было, и, по настоянию Уполномоченного, вопрос о направлении А. на освидетельствование в Бюро МСЭ был решен положительно.

Однако аналогичного рода проблемы возникают не только вследствие действий подразделений Главного бюро МСЭ, но, подчас, и сотрудников учреждений УФСИН РФ по Астраханской области: так, к примеру, в медсанчасти исправительной колонии № 8 гр-ну М. необоснованно было отказано в направлении его документов в органы МСЭ на том основании, что в личном деле заявителя имеется лишь паспорт гражданина СССР образца 1974 года. Рассмотрев жалобу М., Уполномоченный в своем заключении, адресованном руководству УФСИН РФ по Астраханской области, отметил, что в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 4 декабря 2003 года № 731, была установлена обязанность для всех органов, учреждений и организаций признавать действительным до 1 января 2008 г. паспорт гражданина СССР образца 1974 года. Лишь после заключения Уполномоченного М. был направлен на освидетельствование в Бюро МСЭ (Дело № 02-0436/07).

Из этих примеров видно, что источником трудностей в реализации прав осужденных является отсутствие у многих из них документов, удостоверяющих личность, либо тот факт, что имеющиеся у них документы –

старого образца. Уполномоченный, при поступлении к нему соответствующих обращений, старается оказывать гражданам максимальное содействие, так как от наличия документа, удостоверяющего личность, зависит возможность решения вопросов с жильем, трудоустройством, лечением, то всем тем, что называется адаптацией осужденного в нормальную жизнь после отбытия наказания и освобождения. Так, в связи с проверкой жалобы П., отбывающего наказание в исправительной колонии № 6, выяснилось, что Отдел УФМС по Астраханской области Советского района г. Астрахани отказал в документировании его паспортом ввиду отсутствия доказательств принадлежности П. к гражданству Российской Федерации. Между тем, поскольку П. в период с октября 1990 г. по декабрь 1994 г. был постоянно зарегистрирован по месту жительства в городе Астрахани, то, в соответствии со статьёй 13 Закона Российской Федерации от 28.11.1991 г. «О гражданстве Российской Федерации», он имел все основания для признания его гражданином России (Дело № 02-0544/07). Другой пример: осужденный Г., отбывающий наказание в исправительной колонии № 2, и которому Отделом УФМС России в Ленинском районе г. Астрахани было отказано в документировании паспортом, на момент вступления в силу вышеуказанного закона был несовершеннолетним, в связи с чем встал вопрос о гражданстве его родителей. В результате запроса Уполномоченного в Краснодарский край была установлена принадлежность родителей Г. к гражданству России (Дело № 02-0361/07). В обоих случаях заявители получили паспорт гражданина Российской Федерации.

Однако положительное решение частных случаев не позволяет говорить о положительной тенденции в целом. Как отмечается в официальной справке Министерства социального развития и труда Астраханской области, запросы, направляемые Центром кризисной реабилитации с целью решения вопроса об оформлении паспорта бывшему осужденному в органы внутренних дел и органы местного самоуправления, чаще всего остаются без ответа.

Все это – свидетельство слабой координации различных органов, в результате чего в проигрыше остаются люди, которым как раз необходимо внимание, чтобы дать им шанс адаптироваться в нормальную жизнь. Именно с целью развития межведомственного взаимодействия по социальной реабилитации лиц, освобождающихся из мест лишения свободы, Уполномоченным был инициирован консультационный проект Европейской Комиссии «Совершенствование службы исполнения наказаний в Астраханской области».

С февраля 2007 года Астраханскую область регулярно посещали европейские эксперты Тасис: Мартин Седдон и Крис Фрост, специализирующиеся на вопросах реформы пенитенциарной системы. Аппаратом Уполномоченного по правам человека в Астраханской области были организованы рабочие встречи указанных экспертов Тасис с

Губернатором Астраханской области А.А. Жилкиным, руководителями УФСИН по Астраханской области, Астраханского областного суда, прокуратуры и УВД Астраханской области, региональных Министерств социального развития и труда и здравоохранения, а также Агентства по занятости населения Астраханской области. Экспертами был организован ряд обучающих семинаров с психологами и специалистами по профессиональному обучению и трудоустройству, а 21 сентября 2007 года в резиденции Губернатора области состоялось заседание Круглого стола, в работе которого приняли участие Мартин Седдон и Крис Фрост, руководители и представители заинтересованных ведомств и организаций Астраханской области.

Эксперты высоко оценили деятельность, которую проводят государственные органы региона по социальной адаптации осужденных. Участникам Круглого стола были переданы рекомендации экспертов, а также проект справочной брошюры, предназначенной для лиц, освобождающихся из мест лишения свободы. После доработки брошюра была издана тиражом 1000 экземпляров для бесплатного распространения через учреждения УФСИН по Астраханской области, а также другие заинтересованные учреждения и организации региона.

В целом, выполнение проекта способствовало 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», снижению уровня криминогенной ситуации, а также повышению международного имиджа региона.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**В 2007 году институту Уполномоченного по правам человека в Астраханской области исполнилось 10 лет.**

Астраханская область была в числе первых шести регионов России, где появился этот новый для нашей страны демократический институт, призванный стоять на страже прав и свобод человека и гражданина.

**Содействие восстановлению нарушенных прав – основное направление деятельности Уполномоченного по правам человека в Астраханской области.** Поэтому прием людей, рассмотрение их жалоб – одна из важных составляющих деятельности Уполномоченного по правам человека. Проверки нередко иницируются по собственной инициативе Уполномоченного – в интересах тех, кто в силу тех или иных причин не в

состоянии самостоятельно защищать свои права. За десять лет в аппарате Уполномоченного по правам человека рассмотрены тысячи устных и письменных обращений. Это не только астраханцы, но жители других регионов, граждане государств ближнего и дальнего зарубежья.

В последние два года Уполномоченный по правам человека в Астраханской области видит своей приоритетной задачей концентрацию внимания на комплексных проблемах, решение которых способствовало бы массовому восстановлению прав граждан. Примером такого подхода стала наша работа по защите прав родителей и близких родственников военнослужащих, погибших при исполнении служебных обязанностей. Рассматривая частную жалобу на действия Пенсионного фонда, удалось добиться, путем обращения в Генеральную прокуратуру России, отмены нормативного акта, изданного на федеральном уровне. В результате – сотням людей только в Астраханской области было возвращено законное право на льготы и ежемесячные компенсационные выплаты. А поскольку первопричиной нарушения прав был федеральный нормативный акт – были восстановлены права многих граждан России.

**Одно из важных направлений деятельности Уполномоченного по правам человека в Астраханской области – правовое просвещение.** С января 2001 года на страницах газеты «Волга» осуществляется выпуск информационного бюллетеня Уполномоченного по правам человека «Ваше право», где астраханцы находят практические советы по самостоятельной защите своих прав, могут познакомиться с новациями в законодательстве и судебной практике.

Пристальное внимание уделяется гражданско-правовому образованию детей и молодежи. Постоянными партнерами Уполномоченного по правам человека являются Центр гражданского образования Астраханского института повышения квалификации и переподготовки, Центр правовой информации ОГУК «Астраханская библиотека им. Н.К. Крупской». Также тесно и плодотворно осуществляется сотрудничество Уполномоченного по правам человека с учебными заведениями, во многих ВУЗах и школах действуют его общественные помощники – уполномоченные по защите прав участников образовательного процесса. Хорошей традицией стало проведение ежегодного областного конкурса исследовательских работ учащихся «Права ребенка – в новом веке» под патронатом Государственной Думы Астраханской области.

**Созданию дополнительных механизмов обеспечения прав человека и развитию институтов гражданского общества на территории региона способствует межрегиональное и международное сотрудничество аппарата Уполномоченного по правам человека в Астраханской области.** Оно позволяет использовать в работе опыт российских и зарубежных коллег, а также их ресурсы для повышения квалификации

сотрудников аппарата Уполномоченного и решения сложных юридических вопросов.

Аппарат Уполномоченного по правам человека в Астраханской области имеет хорошие контакты с Советом при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, офисом Комиссара Совета Европы по правам человека (Страсбург), Европейским центром защиты прав человека (Лондон), Представительством Европейской Комиссии в Москве, Московской Хельсинкской группой, Санкт-Петербургским гуманитарно-политологическим центром «Стратегия», Московским Бюро по правам человека, Независимым экспертно-правовым советом, Автономной некоммерческой организацией «Юристы за конституционные права и свободы (ЮРИКС)» и другими правозащитными институтами, целью которых является содействие демократическим преобразованиям в России в области прав и свобод человека.

В момент учреждения в нашем регионе института Уполномоченного по правам человека ещё не существовало какого-либо значительного отечественного опыта работы этого правозащитного института. В целом по стране он делал лишь первые шаги. Не все относились к нему с пониманием. Задача стояла чрезвычайно сложная: сохраняя принципиальную основу, не впадая в популизм и крайности, найти свою нишу в сложившейся системе государственных органов, обеспечивающих защиту прав человека, завоевать авторитет и доверие у людей. **Оглядываясь на путь, пройденный за десять лет, можно уверенно сказать – институт Уполномоченного по правам человека в Астраханской области состоялся.**

Это стало возможным благодаря активной позиции руководства региона – Губернатора и Правительства Астраханской области, депутатского корпуса. Это результат широкой поддержки со стороны гражданского общества – правозащитных объединений, религиозных конфессий, национально-культурных обществ, средств массовой информации. Это труд тех, кто работал и работает в аппарате Уполномоченного по правам человека в Астраханской области все эти годы. И, конечно же, это те, кто приходит к нам за помощью, подчас с последней надеждой: мы наглядно видим, что наша работа нужна людям, ибо часто мы возвращаем людям, может быть, самое главное – веру в добро и справедливость.

Неполная реализация гражданами своих конституционных прав в определенной степени обусловлена ограниченностью возможностей государства на данном этапе. Однако нельзя сбрасывать со счетов и другое: равнодушие, халатность, некомпетентность, а подчас и корыстные побуждения. В отстаивании прав людей приходится подчас занимать весьма жесткую позицию в отношении некоторых из числа облеченных властью. В

ряде случаев приходится прибегать к публичной критике – что называется «не взирая на лица».

**Деятельность Уполномоченного по правам человека может быть эффективной и иметь результат лишь при его взаимодействии с другими государственными органами. В этой связи считаю нужным ещё раз подчеркнуть, что Уполномоченный по правам человека в Астраханской области нацелен на дальнейшее конструктивное сотрудничество со всеми без исключения органами государственной власти и органами местного самоуправления.**

Уполномоченный по правам  
человека в Астраханской области

Ю.Н. Салтыков

Январь 2008 года