

УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ

---

**ДОКЛАД**  
О ПОЛОЖЕНИИ  
С СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА  
В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ  
В 2008 ГОДУ

Астрахань  
2009

## I. ВВЕДЕНИЕ

**В соответствии со статьей 27 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области» настоящий Доклад содержит анализ положения с соблюдением прав человека на территории Астраханской области в 2008 году.**

В его основу положены результаты рассмотрения сотрудниками аппарата Уполномоченного по правам человека жалоб и иных обращений, сведения, полученные в ходе проверок, проведенных по собственной инициативе Уполномоченного по правам человека, а также информация, поступившая из различных государственных и муниципальных органов.

Будучи формой реагирования Уполномоченного на факты нарушений прав и свобод человека и гражданина со стороны органов власти и их должностных лиц, Доклад нацелен на то, чтобы обратить внимание всех заинтересованных структур на наиболее острые и актуальные проблемы, лежащие в основе этих нарушений.

**Как и в предыдущих докладах, основной акцент сделан на вопросах, получивших наибольший общественный резонанс.** В нем, прежде всего, нашли отражение те факты из практики работы Уполномоченного, которые носят, как правило, массовый, устойчивый и систематический характер.

Защита прав человека со стороны института Уполномоченного по права человека не сводится к реагированию на установленные факты нарушений. Правозащитная деятельность Уполномоченного предполагает и содействие устранению обстоятельств, способствующих возникновению нарушений прав человека. Именно на это направлены такие формы работы Уполномоченного, как выработка рекомендаций в адрес органов власти, а также правовое просвещение граждан.

Представляемый Доклад, как документ, являющийся с одной стороны мониторингом состояния прав человека в регионе, а с другой, – обобщающий итоги работы Уполномоченного и его аппарата за год, содержит конкретные предложения, направленные на совершенствование механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина, в том числе путем законодательного (нормативного) закрепления гарантий их реализации.

Вместе с тем, Доклад адресован, прежде всего, широкой общественности: не только для информирования о наиболее типичных проявлениях нарушений прав человека, но также в методико-практических целях – для возможности использования положительного опыта восстановления прав.

Доклад направляется Государственной Думе Астраханской области, Губернатору Астраханской области, Полномочному представителю

Президента Российской Федерации в ЮФО, Государственной Думе и Совету Федерации Федерального Собрания РФ, Уполномоченному по правам человека в РФ, в Астраханский областной суд, Арбитражный суд Астраханской области, 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, в региональные общественные организации, размещен на сайте Уполномоченного по правам человека в Астраханской области.

\*

Количество обращений, адресованных Уполномоченному по правам человека в Астраханской области, содержащих претензии к органам власти либо информацию, свидетельствующую об ущемлении прав, с учетом общей численности населения области остается весьма высоким – в среднем около 2 ½ тысяч обращений в год – с учетом письменных жалоб, а также обращений, поступавших в ходе личного приема.

В 2008 году в аппарат Уполномоченного по правам человека поступило 847 письменных обращений, из них 61 – коллективное. Данные цифры отражают наметившуюся с 2005 года тенденцию стабилизации числа граждан, которые прибегают к такой форме защиты своих нарушенных прав, как подача жалобы Уполномоченному по правам человека.

В определенной степени это связано с тем, что институт Уполномоченного по правам человека действует в Астраханской области уже свыше 11 лет. За эти годы люди стали гораздо лучше осведомлены не только о специфических условиях приемлемости жалоб Уполномоченному и его компетенции, но также – благодаря широкой разъяснительной работе, проводимой самим Уполномоченным, – об иных возможных формах защиты своих прав, которые в определенной ситуации могут быть не только более эффективными, но и единственно возможными.

Основная часть заявителей – граждане России, проживающие в Астраханской области. Вместе с тем, к Уполномоченному обращались граждане, проживающие (пребывающие) в других субъектах РФ: Дагестане, Калмыкии, Чеченской Республике, Краснодарском крае, Волгоградской, Калужской, Курганской, Ростовской, Саратовской, Свердловской областях, г. Москве. В 2008 году к Уполномоченному по правам человека также поступали обращения от иностранных граждан – жителей республик бывшего СССР (Азербайджан, Казахстан, Таджикистан, Туркмения, Узбекистан), а также от лиц без гражданства.

Как и в прошлые годы, Уполномоченный по правам человека проводил еженедельные приемы граждан в г. Астрахани, а также выездные приемы в райцентрах области. В ходе личного приема к Уполномоченному обратилось в 2008 году 348 человек (в 2006 году – 276 человек, в 2007 году – 324 человека). На приеме у сотрудников аппарата Уполномоченного по правам

человека в 2008 году было 882 заявителя – всем этим людям в той или иной степени оказано содействие по существу их обращений.

По-прежнему, по числу обратившихся лидируют жители областного центра – 44,5 процента от общего числа заявителей (в 2006 году – 33 %, в 2007 году – 47,6 %). Что касается жителей сельских районов и ЗАТО г. Знаменск, то от общего числа обратившихся они составили 20,5 процента (в 2007 году – 25,5 %). Количество жалоб и заявлений, поступивших в 2008 году из населенных пунктов большинства районов, примерно соответствует уровню 2007 года.

Таблица № 1

**Письменные обращения по месту жительства/пребывания заявителей**

<b>Муниципальные образования</b>	<b>Количество письменных обращений</b>	<b>В % от общего количества</b>
г. Астрахань	377	44,5
Ахтубинский р-н	8	20,5
Володарский р-н	9	
Енотаевский р-н	7	
Икрянинский р-н	14	
ЗАТО г. Знаменск	8	
Камызякский р-н	13	
Красноярский р-н	24	
Лиманский р-н	13	
Наримановский р-н	19	
Приволжский р-н	10	
Харабалинский р-н	41	
Черноярский р-н	8	
<b>Пенитенциарные учреждения на территории Астраханской области</b>		32,6
СИЗО № 1	106	
СИЗО № 2	80	
ИК № 2	29	
ИК № 6	37	
ИК № 8	15	
КП № 10	2	
ЛИУ № 7	6	
<b>Иные учреждения, находящиеся на территории Астраханской области</b>	3	0,3
<b>Обращения, поступившие от лиц, проживающих за пределами Астраханской области</b>	14	1,7
<b>Лица без определенного Места жительства</b>	4	0,4
<b>ИТОГО:</b>	<b>847</b>	<b>100</b>

Из вышеприведенной таблицы видно, что значительную долю в составе обращений занимают жалобы от лиц, содержащихся под стражей в пенитенциарных учреждениях, – 32,6 процента. Несколько снизившись в

2007 году (25,6 %), в 2008 году процент такого рода обращений практически вновь достиг уровня 2006 года (33%).

При этом в 2008 году сохранилась наметившаяся ранее тенденция роста количества обращений лиц, отбывающих наказание в исправительных колониях. Последние чаще всего обжалуют незаконный и несправедливый, по их мнению, обвинительный приговор суда.

Вместе с тем, следует отметить, что в 2008 году от лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, стало поступать всё большее количество обращений, не связанных с режимом пребывания в исправительной колонии, а содержащих просьбы оказать содействие в решении социальных проблем (установление инвалидности, подтверждение трудового стажа, перерасчета пенсии, закрепления жилого помещения и т.д.).

Что касается тематики обращений, то в 2008 году соотношение жалоб, связанных с социально-экономическими и гражданскими (личными) правами, составило соответственно – 56,3 % и 38,2 % от общего их количества.

Если в 2007 году в категории социально-экономических прав наибольшее количество составляли жалобы в связи с нарушением права на социальное обеспечение, то в 2008 году на первое место выдвинулись обращения, связанные с нарушениями жилищных прав, в т.ч. по проблемам предоставления жилищно-коммунальных услуг (более 40 % от общего количества обращений и 22,7 % фактов нарушений от общего количества фактов нарушений прав).

На третьем месте жалобы, связанные с правом на охрану здоровья и медицинское обеспечение. Значительную долю в общем массиве обращений, затрагивающих социально-экономические права, занимают жалобы на нарушения прав в сфере трудовых правоотношений, хотя следует отметить наблюдающееся снижение такого рода жалоб за последние три года.

Таблица № 2

### Социально-экономические и гуманитарные права

№ п/п	Квалификация нарушенных прав  <i>(по заявлениям граждан)</i>	2 0 0 7 год		2 0 0 8 год	
		Кол-во фактов	% от обращений данной категории	Кол-во фактов	% от обращени й данной категории
1.	Право на собственность. Право на свободу предпринимательской деятельности	60	11,5	53	11

2.	Трудовые права	42	8	28	5,8
3.	Охрана материнства, детства, семьи	17	3,2	19	4,0
4.	Право на охрану здоровья и медицинскую помощь	48	9,2	42	8,6
5.	Право на благоприятную окружающую среду	21	4,0	31	6,4
6.	Право на социальное обеспечение	158	30,2	93	19,2
7.	Право на жилище	148	28,3	194	40,0
8.	Право на возмещение вреда, причиненного государством	22	4,5	22	4,5
9.	Гуманитарные права	6	1,5	3	0,5
<b>Всего</b>		<b>522</b>	<b>100</b>	<b>485</b>	<b>100</b>

В структуре обращений, связанных с нарушением гражданских (личных) прав – 41,3 % составляют жалобы на нарушение права на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство (включая применение норм материального права, процессуальные гарантии и исполнение судебных решений). На втором месте – 27,5 % – жалобы, связанные с нарушением права на свободу. На третьем месте – 21,1 % – жалобы в связи с нарушением запрета жестокого обращения и наказания, нарушением права на достоинство и личную неприкосновенность. Это соотношение в основном повторяет картину, имевшую место в 2007 году.

Таблица № 3

### Гражданские (личные) и политические права и свободы

№ п/п	Квалификация нарушенных прав (по заявлениям граждан)	2 0 0 7 год		2 0 0 8 год	
		Кол-во фактов	% от обращений данной категории	Кол-во фактов	% от обращений данной категории
1.	Право на жизнь, достоинство, свободу, личную неприкосновенность	132	28,5	159	42,9
2.	Право на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство	196	43,1	135	36,4
3.	Право на свободу передвижения и выбор места	51	11,1	12	3,2

	жительства. Право на гражданство.				
4.	Право на неприкосновенность частной жизни	24	5,2	21	5,6
5.	Право на свободу слова, мысли, совести	2	0,4	3	0,8
6.	Право на объединение	1	0,2	1	0,3
7.	Право на информацию (поиск, получение, распространение)	53	11,5	40	10,8
<b>Всего</b>		<b>459</b>	<b>100</b>	<b>371</b>	<b>100</b>

Большинство жалоб и заявлений – свыше 70 процентов – были рассмотрены совместно с другими органами. Несмотря на то, что указанные обращения в порядке п.п. 3 ч. 1 статьи 17 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области» направлялись в различные инстанции по подведомственности, они, как правило, они продолжали оставаться на контроле вплоть до получения информации о результатах их рассмотрения.

В ряде случаев после получения ответа от государственных и муниципальных органов Уполномоченным по правам человека принималось решение о проведении собственного производства по жалобе.

Некоторые обращения не были приняты к производству в связи с неприемлемостью. Такое решение принималось в исключительных случаях, и, как правило, не было связано с формальными основаниями, предусмотренными статьями 3, 16 и 18 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области». Отказ от принятия жалобы был обусловлен либо наличием спора о праве между физическими лицами, либо тем, что сам предмет дела явно выходил за пределы компетенции Уполномоченного. В любом случае, каждое обращение внимательно предварительно изучалось и, в случае признания его неприемлемым, заявителю давались необходимые разъяснения и рекомендации. Около 34,7 % обращений после изучения либо проведения проверки были признаны необоснованными – т.е. факта нарушений прав, свобод и охраняемых законом интересов выявлено не было.

Удалось добиться полного либо частичного восстановления прав заявителей в отношении 20,7 % жалоб. В ряде случаев при установлении факта нарушения прав и свобод, оказать содействие заявителю в восстановлении права, к сожалению, не удавалось. Это было связано с причинами объективного характера: длительностью срока от момента нарушения права до момента обращения к Уполномоченному;

невозможностью поворота ситуации к прежнему положению; истощенностью возможностей Уполномоченного по правам человека.

Тем не менее, во всех случаях Уполномоченный и сотрудники его аппарата стремились оказать заявителям консультативную помощь, давали рекомендации – куда и в каком порядке им целесообразно обратиться, разъясняли способы самостоятельной защиты прав, оказывали организационную и информационно-методическую помощь по оформлению необходимых документов.

## II.

В каждом четвертом обращении, поступившем в 2008 году к Уполномоченному по правам человека, речь идет о жилье. Работать по этим обращениям особенно трудно. Формально человек признан нуждающимся, стоит в очереди на жилье. Фактически же право нарушается вследствие длительной «не реализации». Это означает годы, а то и десятилетия нахождения в опасных для жизни и здоровья т.н. «жилых помещениях», нередко с детьми, с пожилыми людьми, с инвалидами.

Можно назвать два обращения, которые в 2008 году стали наиболее общественно значимыми – причем первое поступило в начале года, работой над вторым год завершился. Они показательны в том смысле, что обнаруживают всю тяжесть ситуации с обеспечением нуждающихся граждан жильем. Первое – от жителей дома по адресу г. Астрахань, ул. Кремлёвская, 19, уничтоженного пожаром. Зимой, на улице, без имущества, а в ряде случаев без документов оказались 17 семей. Из них, около половины – одинокие лица преклонного возраста, в некоторых семьях имелись малолетние дети. Второе обращение от жильцов двух разрушающихся общежитий пос. Красные Баррикады Икрянинского района. В одном из них – наиболее аварийном – зарегистрировано 134 семьи. Люди живут в постоянном страхе, ежеминутно рискуя своей жизнью. Из-за разрушения водонесущих коммуникаций здание на момент обращения людей к Уполномоченному не отапливалось.

В ходе тщательного рассмотрения первого обращения был проведен глубокий анализ реализации права граждан на жилье в связи с чрезвычайной ситуацией стихийного или техногенного характера и подготовлен специальный доклад, который был адресован органам власти Астраханской области – Государственной Думе, Губернатору и Правительству, а также всем заинтересованным ведомствам – Главному управлению МЧС России по Астраханской области, Службе строительного и жилищного надзора Астраханской области и другим.

Обстановка с пожарами в жилом секторе населённых пунктов Астраханской области, и прежде всего в г. Астрахани, в последние годы складывается очень напряжённая, и, соответственно, резко обострилась проблема обеспечения жильем граждан, пострадавших от пожара.

Ежегодно сотни астраханцев лишаются своих жилищ. Какова же ситуация по экстренному предоставлению жилья гражданам, пострадавшим от пожара, из специализированного (маневренного) фонда в муниципальном образовании «Город Астрахань»?

Пример по сгоревшему дому по улице Кремлевской показателен и типичен. Уполномоченным по правам человека мэру г. Астрахани было направлено обращение по вопросу экстренного расселения жильцов. Однако, как следовало из ответа, поступившего из управления по жилищной политике администрации г. Астрахани 13 февраля 2008 года, за два месяца, прошедших после пожара, лишь одному человеку была предоставлена комната в маневренном фонде. Остальным «изыскиваются варианты для временного проживания в общежитиях маневренного фонда». Ситуация не изменилась и концу года.

Сами нормативные акты, принятые органами местного самоуправления, не ориентированы на оперативное решение проблемы предоставления жилья человеку, оказавшемуся в одночасье без крыши над головой. Некоторые из них противоречат друг другу и даже содержат в себе «коррупционную составляющую». Так, утвержденное решением Городской думы МО «Город Астрахань» от 16.02.2007 года № 7 «Положение о порядке предоставления гражданам на территории города Астрахани жилых помещений муниципального специализированного жилищного фонда» содержит перечень документов, которые человек, чье жилье уничтожено в результате стихийного бедствия, должен предоставить в администрацию города. Однако, помимо перечисленных в нем, значатся *иные документы*, причем не уточняется – какие именно, что, само по себе, открывает простор для различных злоупотреблений. Да и сама процедура получения временного жилья, обусловленная сбором всевозможных справок и документов, никак не может рассматриваться как мера оперативного реагирования на чрезвычайную ситуацию, ибо здесь обесмысливается само понятие экстренной помощи.

Но даже если человек, чье жилье уничтожено пожаром, собрал все необходимые документы, это ещё не гарантия того, что жилье в маневренном жилищном фонде ему будет предоставлено.

Во многих жалобах граждан, чье жильё было уничтожено пожарами, прямо указывается на то, что, несмотря, на неоднократные обращения, администрация г. Астрахани отказывает им в выделении временного жилья в маневренном фонде, ссылаясь на отсутствие свободных помещений, либо предлагает жилье, непригодное для проживания.

Согласно письму управления по жилищной политике администрации г. Астрахани от 18.01.2008 года № 9534, поступившему в ответ на запрос Уполномоченного по правам человека в Астраханской области, в списках граждан, чье жильё пострадало от пожара до 2005 года, состоит 477 семей. На 2007 год им было предоставлено 46 жилых помещений. После 2005 года пострадало от пожара 192 семьи. На 2007 год им было предоставлено всего

22 жилых помещения. Эти цифры свидетельствуют о том, что подавляющее большинство граждан, оставшихся без жилья в результате пожара, вынуждены были решать вопрос временного проживания самостоятельно. Какой-либо помощи от муниципальных властей в жилищном обустройстве они не получили.

Вместе с тем, обращения граждан свидетельствуют о том, что необходима ревизия целевого использования помещений городского маневренного жилищного фонда, а сам порядок использования данного фонда должен быть прозрачным, находиться под реальным контролем общественности.

Так, участник Великой Отечественной войны, инвалид 2 группы Т. в связи с тем, что его жилье было уничтожено пожаром, получил комнату по ул. Сун-Ятсена. На требование выдать ему правоустанавливающие документы на квартиру он получил ответ из администрации г. Астрахани, что комната по ул. Сун-Ятсена «оформлена ему по договору аренды жилого помещения маневренного жилищного фонда», но при этом сообщалось: «в настоящее время в администрации города находится на оформлении пакет документов на передачу квартиры по ул. Сун-Ятсена в муниципальную собственность». В дальнейшем выяснилось, что данная квартиры вообще более 2-х лет принадлежит на праве собственности гражданке П., которая неизвестно на каком основании получила у городской власти другую, бóльшей площади, квартиру, но продолжает оставаться зарегистрированной в прежней. Если комната не относится к маневренному фонду и является собственностью частного лица, то на каком основании администрацией города заключен был с гр-м Т. соответствующий договор аренды, который продлевается каждые три месяца?

Другой пример. Гр-ка Ш., одна из тех, кто проживала в уничтоженном пожаром доме по ул. Кремлевская, 19, пишет, что «будучи беременной, вынуждена находиться на улице», в то время как «в общежитии маневренного фонда (указывается адрес) уже три месяца имеется свободная комната (указывается номер)». На неоднократные – с января 2008 года – обращения гр-ки Ш. в администрацию г. Астрахани она не получила ни одного ответа.

Все вышесказанное относится в равной степени и к другим муниципальным образованиям. Так, к примеру, согласно письму администрации Ахтубинского района от 23.01.2008 г. № 104, за последние семь лет на территории данного муниципального образования от пожаров пострадало 128 семей. Но при этом ни одна семья в администрацию района с заявлением о предоставлении жилья не обратилась, соответственно и учёт таких граждан не ведётся. В принципе, это отражает одно – неверие людей в реальную помощь со стороны местных властей. Да и какую помощь могут они оказать, если в подавляющем большинстве муниципальных образований – как на уровне сельских районов, так и на уровне поселений – не имеется маневренного жилищного фонда, и даже не приняты нормативные акты,

устанавливающие порядок оказания помощи по временному расселению граждан, чье жильё пострадало в результате пожара.

Практика обеспечения жильем граждан, чьи жилые помещения признаны не подлежащими восстановлению, на сегодняшний день такова, что граждане, жильё которых пострадало в результате пожара, для включения в список нуждающихся в предоставлении жилой площади должны быть сначала признаны малоимущими. Таким образом, реализация права, предусмотренного статьей 57 Жилищного кодекса Российской Федерации, увязывается с получением статуса малоимущего. Возникает вопрос: насколько это условие можно считать справедливым применительно к человеку, оказавшемуся в экстремальных условиях? Ведь если следовать этому правилу, каждый погорелец, лишившийся жилья и имущества, но имеющий доход, незначительно превышающий установленный порог для признания его малоимущим, лишается права на жилище.

В специальном докладе Уполномоченный поставил вопрос о том, что граждане при условии, что возгорание произошло не по их вине, а уничтоженное жильё было единственным, должны в любом случае признаваться нуждающимися в обеспечении жильем.

При этом в формировании специализированного жилищного фонда следовало бы предусмотреть участие субъекта Российской Федерации в лице органа исполнительной власти Астраханской области, а также муниципальных образований Астраханской области.

**Основной вывод спецдоклада Уполномоченного по правам человека: в Астраханской области не существует ни специализированного жилищного фонда, ни правового механизма обеспечения граждан временным жильём в случае чрезвычайных ситуаций.**

С этим выводом согласились депутаты областной Думы, которые рассмотрели спецдоклад Уполномоченного на заседании Комитета по строительству, жилищно-коммунальному хозяйству, транспорту и связи. В результате обсуждения Правительству Астраханской области было рекомендовано рассмотреть вопрос о разработке и принятии специальной программы по строительству специализированного жилищного фонда с квартирами «эконом-класса» для экстренного размещения тех граждан, чье жильё было уничтожено в результате стихийного бедствия.

К сожалению, реакция исполнительной власти была не столь конструктивной, однако Уполномоченный по правам человека выражает надежду, что государственные органы региона всё же учтут его рекомендации, поскольку они продиктованы реальной проблемой, которая, с учетом ветхости и аварийности жилищного фонда, к сожалению, носит долгосрочный характер.

Что касается второго обращения, то в ноябре 2008 года к Уполномоченному по правам человека на личном приёме обратилась большая группа жителей общежитий, расположенных в поселке Красные Баррикады Икрянинского района. В результате изучения ситуации с выездом

на место было установлено наличие массового нарушения прав граждан, проживающих в общежитии № 1 по ул. Первомайская, 14 и общежитии № 5 по ул. Южная, 1.

В 1996–1997 гг. Судостроительный завод «Красные Баррикады» передал на баланс администрации поселка Красные Баррикады 5 общежитий, построенных в 60-70-е гг. прошлого века, причем заключения о техническом состоянии передаваемых зданий не составлялись. Уже в тот период, как утверждают жильцы, здания общежитий требовали капитального ремонта, а за 12 лет нахождения их в составе муниципальной собственности они ни разу не ремонтировались. В результате – все здания в настоящее время находятся в аварийном состоянии.

Особое беспокойство вызывает здание общежития по ул. Первомайская, 14, в котором износ конструкций и инженерных сетей составляет более 80 процентов.

Созданная по поручению Губернатора Астраханской области комиссия, исследовав 27 мая 2008 года общежитие по ул. Первомайская, 14, пришла к выводу, что «основные конструкции в зоне санузлов по обоим торцам здания находятся в аварийном состоянии, грозящим внезапным обрушением». Комиссия рекомендовала администрации МО «Рабочий поселок Красные Баррикады» срочно решить вопрос об отселении жильцов.

20 и 21 октября 2008 года Икрянинский районный суд Астраханской области принял постановления, которыми признал администрацию МО «Рабочий посёлок Красные Баррикады» виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 статьи 20.4. КоАП РФ (нарушение требований пожарной безопасности) и приостановил на 90 суток деятельность общежитий № 1 по ул. Первомайская, 14 и № 2 по ул. Южная, 1.

Данные судебные решения отражают факт того, что в указанных общежитиях жить нельзя, так как это опасно для жизни и здоровья людей. Но сами эти судебные решения были парадоксальны по сути и не исполнимы по существу. Ведь *приостановление деятельности – это вид наказания, санкция в отношении виновного в совершении административного правонарушения*. Виновником суд признал администрацию МО «Рабочий посёлок Красные Баррикады», а приостановил деятельность общежития, и, таким образом, фактически наказал граждан, которые в нем проживают.

При этом жильцам было просто некуда идти, т.к. предлагаемые варианты отселения в большинстве своем являлись неприемлемыми, а также явно недостаточными. Так, например, 26 семей предполагалось переселить в т.н. игровые комнаты общежития по ул. Первомайская, 12, которое само является аварийным, требует капитального ремонта, и проживание в нем также представляет реальную опасность для жизни. Кроме того, это неизбежно повлекло нарушение прав жильцов, поскольку уменьшило бы до недопустимого норму обеспеченности их жилой площадью, и люди вполне обоснованно отказывались от данного варианта отселения. В помещения

детского отделения участковой больницы предполагалось отселить 8 семей. Несколько семей планировалось отселить в общежитие села Федоровка, однако данное общежитие, во-первых, ещё не передано в муниципальную собственность и, во-вторых, расстояние между двумя населенными пунктами составляет примерно 50 км, что создавало бы неудобства для лиц, работающих на СЗЗ «Красные Баррикады».

Но, даже при реализации намеченных вариантов, администрация поселка не в состоянии произвести отселение в полном объеме. Ситуация усугублялась тем, что работникам завода «Красные Баррикады» в течение нескольких месяцев не выплачивалась заработная плата. Это само по себе грубейшее нарушение конституционных прав граждан. Люди вынуждены были приобретать продукты питания в долг, не говоря уже о том, что это лишало их хотя бы гипотетической возможности найма жилья на период реконструкции зданий общежитий.

Администрация МО «Рабочий поселок Красные Баррикады» оказалась в безвыходном положении. Обращения главы поселка в областные министерства строительства и дорожного хозяйства и жилищно-коммунального хозяйства результата не дали. Из этих ведомств лишь последовали рекомендации срочно произвести отселение.

В этой связи Уполномоченный по правам человека счел необходимым обратиться к Губернатору Астраханской области и к прокурору Астраханской области. В этих письмах вопрос был поставлен предельно жестко. «Считаю своим долгом довести до Вашего сведения, – писал Уполномоченный по правам человека, – что ситуация в пос. Красные Баррикады может быть чревата трагическими последствиями, и масштабы трагедии могут быть весьма значительны. Теперь только Ваше личное вмешательство может привести к разрешению возникшей проблемы... Полагаю, что проблема может быть разрешена лишь на уровне областного руководства – в рамках специальной межведомственной рабочей группы, т.к. необходима скоординированная деятельность по привлечению усилий как областных органов, так и федеральных структур».

По поручению Губернатора, вопрос о ситуации с общежитиями в пос. Красные Баррикады был рассмотрен на совещании у заместителя председателя Правительства Астраханской области. По его результатам было принято решение об экстренном выделении администрации посёлка 10 млн. рублей, а также о подготовке обращения Губернатора к директору Федеральной миграционной службы России с ходатайством о временном размещении части жильцов из аварийных помещений в Центре для беженцев и вынужденных переселенцев, расположенном в с. Икряное.

В настоящее время ситуация в общежитии такова: в нем продолжает проживать 40 семей. Люди обеспечены отоплением за счёт использования электрических электронагревательных приборов, горячим и холодным водоснабжением. Остальные семьи, за исключением 8, переселенных в

специально подготовленные комнаты бывшей детской больницы, временно отселились из общежития самостоятельно.

Для окончательного отселения остальных семей администрацией посёлка предприняты следующие меры:

- за счёт 10 миллионов рублей, выделенных 29.12.2008 г. из резервного фонда Губернатора в настоящее время ведётся ремонт комнат в общежитии № 5 (около 1 млн. руб.), в которое в середине февраля планируется отселить 10 семей;

- за счёт этих же средств решён вопрос о приобретении в поселке здания райпотребсоюза 1 млн. руб. На ремонт и переоборудование этого здания потребуется около 3 млн. рублей. С учётом времени, необходимого для проведения конкурса, данное здание должно быть готово к заселению 15 семей в конце апреля т.г.;

- 21 января 2009 г. администрация поселка обратилась в Министерство имущественных и земельных отношений Астраханской области с ходатайством о передаче в безвозмездное пользование находящегося в посёлке неэксплуатируемого здания ПТУ № 20, в которое после выполнения ремонтных работ можно будет отселить 8 семей;

- в этот же день было направлено обращение администрации поселка директору ОАО «Судостроительный завод Красные Баррикады» с ходатайством продать им несколько квартир из числа незаселённых и находящихся в собственности предприятия.

Решен вопрос о финансировании в 2009–2010 гг. строительства 75-ти квартирного дома в пос. Красные Баррикады для отселения граждан из общежитий. Кроме этого на текущий год выделено на капитальный ремонт общежития № 2 – 10 млн. рублей (сметная стоимость 24 млн. руб.).

В заключение этого раздела хотелось бы сказать о позиции директора Федеральной миграционной службы Российской Федерации К.О. Ромодановского, изложенной в письме от 26.12.2008 г. № КР-1/15-25010, в ответ на ходатайство Губернатора Астраханской области о возможности временного размещения части жильцов общежития в Центре для вынужденных переселенцев в с. Икрыное.

Свой отказ директор ФМС обосновывает тем, что это приведет к «нецелевому расходованию бюджетных средств», а также сообщает: «в связи с сохраняющейся конфликтной ситуацией в кавказском регионе, центры временного размещения...находятся в готовности к возможному принятию вынужденных переселенцев, беженцев из указанного региона».

Этот ответ, в принципе, не нуждается в особых комментариях, и остается лишь сожалеть о том, что гипотетическим «наплывом» беженцев обосновывается отказ во временном предоставлении нескольких комнат людям, которым уже сегодня угрожает реальная опасность.

По-прежнему остается сложной ситуация по обеспечению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей благоустроенными жилыми помещениями. В соответствии с положениями статьи 8 Закона Российской Федерации «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»: «дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также дети, находящиеся под опекой (попечительством), не имеющие закрепленного жилого помещения, после окончания пребывания в образовательном учреждении или учреждении социального обслуживания, а также в учреждениях всех видов профессионального образования, либо по окончании службы в рядах Вооруженных Сил Российской Федерации, либо после возвращения из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, обеспечиваются органами исполнительной власти по месту жительства вне очереди жилой площадью не ниже установленных социальных норм».

Право на внеочередное обеспечение благоустроенным жилым помещением детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, закреплено и в статье 57 Жилищного Кодекса Российской Федерации, однако реализовать свое право на жилище в установленном законом порядке, лица, относящиеся к данной категории, не могут.

За период ожидания жилья многие граждане, относящиеся к категории детей-сирот, создали собственные семьи, у них родились свои дети, однако отстаивать свое право на получение жилья по списку детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с учетом семейного положения им приходится в судебном порядке.

В соответствии с положениями п. 7 статьи 9 Закона Астраханской области «О предоставлении жилых помещений в Астраханской области» детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей жилые помещения по договору социального найма предоставляются по нормам, установленным статьей 1 данного Закона, т.е. «с учетом состояния здоровья, *семейного положения* и других заслуживающих внимания обстоятельств, в том числе оснований, дающих право на дополнительную жилую площадь». Однако государственные органы, обязанные обеспечивать жилыми помещениями данную категорию лиц, сплошь и рядом игнорируют данное положение закона, предлагая детям-сиротам жилье без учета вышеуказанных обстоятельств.

Свое право гражданам приходится отстаивать в суде, но даже получив на руки положительное судебное решение, детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, приходится месяцами обивать пороги подразделений Службы судебных приставов, добиваться их исполнения.

Так, гр-н Р. был поставлен на учет по списку детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в 1994 году. В течение нескольких лет он скитался по общежитиям, жил у друзей, снимал временное жилье. В 1992 году он создал семью, а в 1993 году стал отцом. В конце-концов, в марте 2008 года он вынужден был обратиться в суд за защитой нарушенного права

на жилище, и 28 апреля 2008 года Кировский районный суд г. Астрахани принял решение обязать администрацию г. Астрахани и Правительство Астраханской области предоставить Р., как сироте, благоустроенное жилое помещение в черте города по договору социального найма, общей площадью не ниже нормы предоставления. Администрация г. Астрахани не согласилось с этим судебным решением и обжаловала его в кассационной инстанции. Кассационным определением коллегии по гражданским делам Астраханского областного суда от 25 июня 2008 года решение суда первой инстанции было оставлено без изменения, а кассационная жалоба отклонена.

Однако администрация г. Астрахани и Правительство Астраханской области не исполнили решение суда. Сначала под предлогом, что жильё должно быть выделено только сироте без учёта членов его семьи, они предложили гр-ну Р. занять однокомнатную квартиру площадью чуть больше 20 квадратных метров. От этого варианта взыскатель, резонно отказался.

После того, как своим определением от 13 августа 2008 года Кировский районный суд г. Астрахани обязал ответчиков выделить гр-ну Р. квартиру с учётом его семейного положения, заявителю вообще не предлагалось каких-либо вариантов. Судебным приставом-исполнителем было вынесено Постановление о наложении штрафа на Мэра г. Астрахани. Однако это не меняет существа дела. Четырнадцать лет гр-н Р. не может реализовать гарантированное ему право на внеочередное предоставление жилья, и сколько еще пройдет времени до его осуществления, остается вопросом.

Государство, взяв на себя обязательство обеспечить жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, во внеочередном порядке, явно не справляется со своими обязательствами. При этом, зачастую молодые люди после того, как государство считает свою миссию по полному государственному обеспечению выполненной, остаются на улице. До 18 лет, в период нахождения на полном государственном обеспечении дети-сироты живут в общежитиях при тех образовательных учреждениях, в которых они обучаются. Но после окончания учебных заведений от них требуют покинуть общежитие. В соответствии с положениями статьей 92 и 94 Жилищного Кодекса Российской Федерации, жилые помещения в общежитиях относятся к специализированному жилищному фонду и предназначены для временного проживания граждан в период их работы, службы или обучения. Соответственно, закончив учебное заведение, сирота утрачивает не только регистрацию по месту жительства, но и крышу над головой. Формально действия администрации учебных заведений основаны на законе, но получается, что молодые люди, опекаемые ранее государством, оказываются один на один с жестокой действительностью, не приспособленные к тем условиям, в которых они оказались.

В связи с жилищными проблемами детей-сирот, хотелось бы обратить внимание и ещё на одну проблему: зачастую закрепленное за ними жильё не соответствует нормам СНиП. Действующее законодательство исходит из того, что не имеет значения и площадь закрепляемого жилого помещения.

Так, например, за тремя несовершеннолетними детьми после смерти их матери было закреплено жилое помещение общей площадью 16,9 м<sup>2</sup>. Другой пример – за несовершеннолетней гр-кой А. была закреплена комната в общежитии площадью 15 м<sup>2</sup>, в которой также проживает ранее судимый совершеннолетний брат. На учет для получения благоустроенного жилого помещения по списку детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей таких детей не принимают, подкрепляя отказ ссылкой на закон. Состоя же на учете по общему списку предоставления жилой площади, им придется ожидать жилье не один десяток лет.

В этой связи полагаем, что федеральное законодательство должно быть дополнено положениями, которые обязывали бы органы опеки и попечительства не только закреплять за детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, жилые помещения, но также своевременно принимать меры по постановке их на жилищный учет, причем на льготных основаниях, с учетом площади закрепленного жилья, его технического состояния.

\*

В 2008 году к Уполномоченному по правам человека продолжали поступать обращения граждан, имеющих статус вынужденных переселенцев, по вопросу нарушения их прав при обеспечении жилищными сертификатами (ГСЖ). Проблема была впервые обозначена Уполномоченным по правам человека в Докладе 2007 года, однако решение её, к сожалению, не сдвинулось с мертвой точки.

Суть её заключается в том, что вынужденные переселенцы, принятые на учет для предоставления благоустроенного жилого помещения территориальным подразделением федерального органа, ответственного за работу с данной категорией граждан (в настоящее время – это Федеральная миграционная служба России), до сегодняшнего момента жильём или государственными жилищными сертификатами не обеспечены.

Согласно п. 24 Постановления Правительства Российской Федерации № 153 от 21 марта 2006 года: «Сводные списки вынужденных переселенцев, изъявивших желание на получение ГЖС, формируются органами местного самоуправления в той же хронологической последовательности, в которой граждане – участники подпрограммы были поставлены на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий».

С самого начала учет данной категории граждан осуществлялся территориальными органами многочисленных федеральных служб, предшественников нынешней Федеральной миграционной службы (Министерство национальной и региональной политики РФ, паспортно-визовая служба УВД и др.). Затем, после принятия Постановления Правительства Российской Федерации № 845 от 8 ноября 2000 г. органы местного самоуправления стали осуществлять учёт вынужденных переселенцев, вновь формируя списки по дате подачи гражданами заявления в жилищные отделы местных администраций.

В результате, одни и те же граждане были приняты на учет в территориальных подразделениях федеральных органов по работе с мигрантами: в 1996 –1997 гг., а в органах местного самоуправления – после 2000 года. В связи с обозначенной проблемой необходим единый согласованный подход федеральных ведомств, а он-то, как раз, отсутствует.

Если Федеральная миграционная служба России своим письмом от 24.01.2008 г. № МС-3/294 в ответ на запрос Уполномоченного сообщает: «по мнению ФМС России вынужденные переселенцы, состоявшие на жилищном учёте одновременно в органах местного самоуправления и в территориальных органах упраздненной ФМС России, должны включаться в списки участников подпрограммы с учетом более ранней даты принятия на жилищный учет», то Министерство регионального развития РФ в письме от 3 апреля 2008 года №7851-АД/07 излагает иную позицию: «по мнению Минрегиона России при формировании сводных списков вынужденных переселенцев в порядке применения Правил выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов, а также положений статей 52, 55 и 56 Жилищного кодекса Российской Федерации, следует учитывать дату принятия вынужденных переселенцев на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий, установленную органом местного самоуправления по месту жительства, в котором находится его учетное дело».

Граждане, состоявшие на жилищном учете в органах ФМС России, были признаны нуждающимися в государственной поддержке. Виды данной поддержки определены Положением «Об оказании государственной поддержки в жилищном обустройстве вынужденным переселенцам, лишившимся жилья в результате осетино-ингушского конфликта в октябре–ноябре 1992 года», утвержденных Постановлением Правительства РФ от 6 марта 1998 года № 274. Этим актом установлено, то помощь в жилищном обустройстве может быть предоставлена путем восстановления разрушенного жилья, строительства жилья, либо приобретения готового жилья, что отличается от общего порядка, установленного Жилищным Кодексом Российской Федерации.

Уполномоченный по правам человека считает необходимым высказать свою точку зрения на этот счет. Для восстановления нарушенных прав граждан, признанных в установленном порядке вынужденными переселенцами, желающих получить государственный жилищный сертификат, необходимо дополнить п. 24 Постановления Правительства РФ № 153 от 21 марта 2006 г. нормой о том, что общие сводные списки вынужденных переселенцев формируются на основании даты первичной постановки их на жилищный учет федеральными органами, правопреемником которых является ФМС России.

\*

При рассмотрении жалобы вынужденных переселенцев, проживающих в г. Нариманов, выявлена проблема, которая касается статуса общежитий и прав проживающих в них граждан. Заявители сообщили о том, что в разное

время они получали комнаты в общежитиях, расположенных по ул. Спортивная, дом № 3, ул. Астраханская, дома №№ 8, 10, ул. Центральная, дом № 6, Астраханская, 8, ул. Набережная, дома №№ 3 и 14.

Вышеуказанным домам Постановлением главы Муниципального образования «Город Нариманов» был присвоен статус жилых домов с коммунальными квартирами. Основанием для принятия такого решения послужило заключение, выданное ГП АО «Проектно-производственное архитектурно-планировочное предприятие» от 18.03.2005 г. и акт межведомственной комиссии по обследованию общежитий от 17.05.2005 г.

Присвоив общежитиям статус жилых домов с коммунальными квартирами, администрация МО «Город Нариманов» исключила семьи лиц, проживающих в этих домах, из списков граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, поскольку учетная норма занимаемой ими площади, в соответствии с действующим законодательством, стала исчисляться по иной методике. Что касается лиц, имеющих статус вынужденных переселенцев, то их исключили из программы на получение ГЖС, как обеспеченных благоустроенными жилыми помещениями.

В ходе проведенной проверки было установлено, что вышеуказанные жилые здания строились как общежития секционного типа: имеющиеся ячейки имеют по 6-8 комнат. Никаких перепланировок в них не производилось. Все из вышеперечисленных домов оборудованы кухнями из расчета: 1 кухня на несколько секций. Некоторые комнаты вышеуказанных домов до сих пор заселены несколькими семьями, не связанными узами родства или свойства.

В этой связи, секции зданий подпадают под определение СНиПа 2.08.01-89 «Жилые здания. Жилая ячейка общежития» – т.е. «группа жилых комнат, объединенных подсобными помещениями общего пользования». Уполномоченным по правам был сделан вывод о том, что у администрации Муниципального образования «Город Нариманов» не было никаких оснований для изменения статуса этих жилых домов.

Однако на соответствующее письмо Уполномоченного по правам человека в прокуратуру Астраханской области был получен ответ № 7-42/08 от 13.08.2008 г., в котором сообщалось, что: «жилые помещения в общежитиях являются специализированными, т.е. имеют целевое назначение как жилье для временного проживания определенного круга лиц (работников, служащих, учащихся). Фактически граждане проживают в вышеуказанных общежитиях длительный период времени, т.е. данные жилые помещения до присвоения им статуса жилых домов использовались по социальному найму. Согласно техническому заключению, составленному в 2005 году ГП АО «Проектно-производственное архитектурно-планировочное предприятие», техническое состояние зданий определено как требующее косметического ремонта. Постановлением главы МО «Наримановский район» от 28.06.2005 г. №111, постановлением МО «Город Нариманов» от 17.03.2006 г. № 59 зданиям общежитий № 3 по ул. Спортивной, № 8 по ул.

Астраханская г. Нариманов присвоен статус жилых домов с коммунальными квартирами. Оснований для опротестования данных не нормативных правовых актов не имеется».

С приведенными доводами нельзя согласиться по следующим основаниям.

Во-первых, ссылка на пункт 3 Правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.01.2006 г. № 42, не может применяться в данном случае, поскольку данный порядок установлен только для перевода основного жилого фонда в специализированный. В рассматриваемом случае граждане заселялись в дома-общежития по договорам социального найма до исключения их из специализированного жилищного фонда, то есть, именно администрация Муниципального образования «Город Нариманов» нарушала порядок и правила заселения специализированного жилищного фонда.

Во-вторых, ссылка на то, что помещения в общежитиях имеют целевое назначение как жилье для временного проживания, в данном случае не может применяться, поскольку администрация МО «Город Нариманов» не принимала никаких мер по освобождению комнат после изменения у проживающих в них граждан оснований для вселения (окончание времени работы, службы или учебы). В то же время установление прокуратурой факта использования жилых комнат общежитий по социальному найму доказывает, что именно администрацией МО «Город Нариманов» грубо нарушался порядок использования специализированного жилищного фонда.

Кроме этого, необходимо отметить, что, проживая в домах, отнесенных к специализированному жилищному фонду, граждане имели право на постановку на учет для улучшения жилищных условий и предоставления жилья для постоянного проживания. И в этой связи они ранее принимались органами местного самоуправления в соответствующую очередность.

Также следует отметить, что согласно письму ГП АО «Проектно-производственное архитектурно-планировочное предприятие» № 02-09/256 от 05.05.2008 г.: «жилые секции общежитий, расположенных в г. Нариманов по ул. Спортивная, 3; ул. Астраханская, 8, 10; ул. Центральная, 6; ул. Набережная, 3, 14 согласно СНиП 2.08.01-89 «Жилые здания» подходят под определение «Жилая ячейка общежития» – группа жилых комнат, объединенных подсобными помещениями общего пользования. Площади комнат и подсобных помещений соответствуют нормам СНиП, установленных для общежитий, а не для квартир».

Таким образом, без производства перепланировок администрация МО «Город Нариманов» не имела оснований для принятия решения об изменении статуса общежитий, по вышеперечисленным адресам. Принятие же постановления главы МО «Наримановский район» от 28.06.2005 г. № 111 и постановления главы МО «г. Нариманов» от 17.03.2006 г. № 59 и от 17.08.2005 г. № 188 без соблюдения СНиП 2.08.01-89 «Жилые здания»

привело к существенному нарушению прав и законных интересов жителей указанных общежитий.

К сожалению, и на повторное обращение Уполномоченного по правам человека, областная прокуратура письмом от 11.11.2008 г. №7-42/08 вновь сообщила об отсутствии оснований для опротестования вышеуказанных актов органов местного самоуправления.

При рассмотрении данной жалобы Уполномоченный по правам человека столкнулся со следующим пробелом в действующем нормативном регулировании: Постановлением Правительства РФ от 26.01.2006 г. № 42 «Об утверждении правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду и типовых договоров найма специализированных жилых помещений» прописан порядок отнесения жилых помещений к специализированному жилищному фонду, в то время как порядок перевода специализированных жилых помещений в основной жилой фонд никаким нормативным правовым актом не установлен. В этой связи полагаем, что решение данного вопроса требует правового урегулирования на федеральном уровне.

\*

В соответствии с положениями статьи 17 Федерального закона от 24.11.1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» обеспечение жилыми помещениями инвалидов и членов их семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, вставших на учет до 1 января 2005 года, осуществляется в соответствии с положениями статьи 28.2, которая, в свою очередь гласит:

«Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия по предоставлению мер социальной поддержки инвалидов по оплате жилого помещения и коммунальных услуг и по обеспечению жильем инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, нуждающихся в улучшении жилищных условий, вставших на учет до 1 января 2005 года. Средства на реализацию передаваемых полномочий по предоставлению указанных мер социальной поддержки предусматриваются в составе Федерального фонда компенсаций, образованного в федеральном бюджете, в виде субвенций. Объем средств, предусмотренный в Федеральном фонде компенсаций бюджетам субъектов Российской Федерации, определяется: по обеспечению жильем инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, исходя из числа лиц, имеющих право на указанные меры социальной поддержки; общей площади жилья 18 квадратных метров и средней рыночной стоимости 1 квадратного метра общей площади жилья по субъекту Российской Федерации, устанавливаемой федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации».

Учет сведений о лицах, имеющих право на улучшение жилищных условий за счет средств федерального бюджета, поручено вести Министерству труда и социального развития Астраханской области. Учет

нуждающихся в улучшении жилищных условий инвалидов, согласно Постановлению Правительства РФ от 27.07.1996 г. № 901 осуществляется специально уполномоченным органом местного самоуправления (например, в г. Астрахани – жилищным управлением администрации г. Астрахани). Кроме того, в соответствии с п. 5 Порядка, утвержденного вышеуказанным постановлением, инвалиды, принятые на учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, включаются в отдельные списки для обеспечения в первоочередном порядке. При наличии у инвалида заболевания, входящего в перечень, утвержденный Правительством РФ, предоставление жилья осуществляется с учетом выделения дополнительной площади – 18 м<sup>2</sup>.

Однако, при этом, в нормативных документах, регулирующих порядок предоставления субсидии инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, четко не оговаривается порядок выделения средств на дополнительную жилую площадь. К чему это приводит это практике?

В качестве ответа уместно привести выдержку из письма Министерства социального развития и труда Астраханской области от 10.10.2008 года № 02-Е-2634 на запрос Уполномоченного по правам человека: «количество отказов от получения субсидии достаточно велико. Причиной служит отсутствие источника дополнительных средств для приобретения жилья у соискателя. Так, в настоящее время размер субсидии составляет 22050 руб. х 18 кв<sup>2</sup> = 369900 рублей».

На предлагаемую субсидию приобрести какое-либо жилое помещение площадью 18 м<sup>2</sup> невозможно. Во-первых, дополнительными денежными средствами инвалиды, как правило, не располагают. Во-вторых, жилых помещений размером в 18 м<sup>2</sup> – не строится. А это означает, что провозглашенная мера социальной поддержки оказывается фикцией, носит сугубо декларативной характер.

В Министерстве труда и социального развития Астраханской области утверждают, что неоднократно ставили данную проблему перед вышестоящими органами, однако на сегодняшний день вопрос остается не решенным, в связи с чем Уполномоченный по правам человека также намерен использовать данные ему полномочия, чтобы оказать инвалидам содействие в защите их жилищных прав.

\*

В данном разделе приводятся наиболее типичные примеры нарушения прав граждан на благоприятные условия проживания.

Обратившаяся к Уполномоченному по правам человека гр-ка Д. в своем заявлении от 1 августа 2008 года писала: «Взываю о помощи, так как много лет с двумя детьми проживаю в аварийной муниципальной квартире по адресу: ул. Московская, 34. Состояние фасадной части дома, в которой разошлись стены, вызывает реальную угрозу обрушения. Мои неоднократные обращения к мэру города и главе администрации Ленинского района с просьбами отремонтировать стену остаются безрезультатными. 2008

год объявлен годом семьи. Материнство и детство, семья находятся под защитой государства, а у меня сложилось мнение, что никому мы не нужны со своими проблемами. Нарушаются все права и законные интересы моих детей, моей семьи. Что мне делать?»

За два месяца переписки Уполномоченного по правам человека с администрацией г. Астрахани ответ на этот вопрос так и не был получен.

Так, из письма заместителя главы администрации Ленинского района от 07.10.2008 года №02-8/2955 выяснилось, что ещё 30.12.2002 года постановлением №3464 администрации Ленинского района литер «Д» дома №34 по ул. Московская, в котором проживает заявительница, был признан непригодным для проживания и рекомендован для планового сноса.

Однако вопрос о целесообразности дальнейшей эксплуатации этого дома и об отселении жильцов администрация района поставила перед городской межведомственной комиссией спустя почти 6 лет.

При этом, в письме на имя Уполномоченного по правам человека ровным счетом ничего не сообщалось о каком-либо ремонте или иных мерах, которые принимаются администрацией района по обеспечению безопасности проживания членов семьи гр-ки Д., зато давался «ценный» совет: «рекомендуем Д. по вопросу улучшения жилищных условий обратиться в Управление по жилищной политике администрации г. Астрахани». Чиновнику, подписавшему это письмо, хорошо известно, что отселение жильцов указанного дома запланировано не ранее 2010 года.

В этой связи, Уполномоченный по правам человека был вынужден обратиться в прокуратуру Ленинского района г. Астрахани, в инспекцию строительного и жилищного надзора Астраханской области, а также ещё раз обратить внимание главы Ленинского района, на необходимость немедленного обеспечения безопасного и благоприятного проживания гр-ки Д. и её детей как в наступающий зимний период, так и во всё время до их отселения. В настоящем Докладе Уполномоченный по правам человека должен прямо констатировать – должного решения жилищной проблемы гр-ки Д. так и не последовало.

Крайнею озабоченность Уполномоченного вызвало и явное пренебрежение к жителям пос. Вахтовый со стороны должностных лиц администрации Муниципального образования «Аксарайский сельсовет» Красноярского района. Из коллективного обращения жителей этого посёлка от 16 июля 2008 года стало известно, что они проживают в индивидуальных домах.

Начиная с конца 2007 года – начала 2008 года, администрация МО «Аксарайский сельсовет» неоднократно присылала им уведомления о том, что в связи со сносом их временного посёлка, а также непригодностью коммунальных систем, им предлагается переселиться в подлежащие сносу многокомнатные общежития пос. Молодёжный. При этом законность своих действий администрация мотивировала необходимостью выполнения распоряжения Губернатора Астраханской области от 06.05.2005 года №334-р

«О мерах по ликвидации временных посёлков Молодёжный и Вахтовый, расположенных в посёлке Аксарайский Красноярского района Астраханской области». При этом, абсолютно упускалось из вида то обстоятельство, что исполнение данного распоряжения – а именно ликвидация вышеуказанных временных населенных пунктов – напрямую увязывалась с отселением их жителей в благоустроенное жильё в другой местности.

В этой связи требования по переселению в полуразрушенные общежития, проживание в которых опасно для жизни и здоровья, сопровождаемые угрозами отключить коммунальные услуги, были абсолютно неправомерными. Но в какие бы властные инстанции не обращались жители этого посёлка, никто не помог им остановить это беззаконие. 7 мая 2008 года администрация МО «Аксарайский сельсовет» выполнила свою угрозу, и отключила жителей посёлка Вахтовый от водоснабжения. Таким образом, было совершено массовое и грубое нарушение прав граждан.

В ответ возмущенные жители сразу обратились с иском в суд, и 11 июня 2008 года Красноярский районный суд своим решением признал неправомерными действия администрации МО «Аксарайский сельсовет» и обязал её, а также УМП «Аксарайское жилищно-коммунальное хозяйство» возобновить предоставление коммунальных услуг жителям пос. Вахтовый.

В пользу заявителей суд взыскал также компенсацию морального вреда по 7 тысяч рублей каждому. Кассационным определением судебной коллегии по гражданским делам Астраханского областного суда от 6 августа 2008 года данное решение оставлено без изменения и вступило в законную силу.

Вроде бы всё, законность и справедливость восторжествовали, но в конце 2008 года поступило сообщение, что судебное решение несколько месяцев оставалось не выполненным – то есть вода в посёлок не подавалась, а в настоящее время решение Красноярского районного суда отменено надзорной инстанцией – Президиумом Астраханского областного суда, и дело направлено на новое рассмотрение.

Другой пример связан со сложностями в соблюдении жилищных прав, которым пришлось испытать жителям домов по улицам Советская, Чернышевского, Калинина, Московская, Москаленко, Жилина, Чапаева, Коммунистическая и пер. Электрический с. Енотаевка. Весной 2008 года они получили из МУП «Водопроводные сети» МО «Село Енотаевка» предупреждение о том, что, из-за ветхости теплотрассы, по окончании отопительного сезона их дома будут отключены от системы отопления.

Сотни граждан потенциально лишались возможности на получение коммунальной услуги по централизованному отоплению своих жилищ в последующие отопительные периоды.

Уполномоченный по правам человека, который в результате проверки пришел к выводу о неправомерности действий муниципальных властей, обратился к прокурору Енотаевского района с ходатайством о принятии мер прокурорского реагирования. В результате предпринятых действий

администрация райцентра вынуждена была изыскать средства для финансирования затрат по переводу квартир и домовладений на системы индивидуального газового отопления. До окончательного перевода жилищ на индивидуальное газовое отопление централизованная подача тепла сохранится, и Уполномоченный по правам человека намерен держать и впредь данный вопрос на своем контроле.

В октябре 2008 году в ходе приема в с. Енотаевка поступило коллективное обращение от жителей домов №№ 46, 48 и 50 по ул. Мусаева на злоупотребления при организации капитального ремонта многоквартирных домов. Судя по информации заявителей, они получили от председателя своего ТСЖ распечатки с суммами денег, которые должны заплатить жильцы квартир за капитальный ремонт кровли.

Учитывая то, что граждане оплачивают только 5% от стоимости капитального ремонта, а остальные средства выделяются из федерального бюджета, то, при сборе с граждан от 137 до 170 рублей (на один 1 м<sup>2</sup>), простой подсчет показывает, что стоимость ремонта 1 квадратного метра шиферной кровли их домов будет составлять от 5 до 7 тысяч рублей.

Между тем розничная цена шифера не превышает 100 рублей за квадратный метр. Может быть, администрация решила отремонтировать кровлю этих домов сверхсовременными и сверхдорогими материалами? К сожалению, её специалисты на приеме граждан не смогли дать разъяснения по этой проблеме. Но не только проблемы завышенной стоимости ремонта кровли домов вызвали негодование заявителей. Крайнее возмущение люди высказали по поводу отсутствия туалетов общего пользования, а также тем, что сельская баня не функционирует уже несколько месяцев. Заявители вполне справедливо считают, что своим бездействием муниципальные власти грубым образом нарушают их право на благоприятные условия проживания.

Длительное время уклоняются от исполнения своих обязанностей по соблюдению права на обеспечение водоснабжением инвалида Т., проживающего в селе Карагали Камызякского района, должностные лица местной администрации. По ходатайству Уполномоченного по правам человека, прокурор Камызякского района неоднократно вносил в МО «Карагалинский сельсовет» представления об устранении нарушения прав гр-на Т., однако местные власти оставались глухи к этим представлениям. Прокурор Камызякского района в интересах гр-на Т. обратился в суд с заявлением о принуждении этих должностных лиц МО «Карагалинский сельсовет» исполнить обязательства по организации водоснабжения его домовладения.

В январе 2008 года к Уполномоченному обратился гр-н Г. с жалобой на бездействие должностных лиц администрации г. Астрахани по устранению массового нарушения права жителей заеречной части Трусовского района. Судя по его обращению и приложенным к нему материалам, многие сотни жителей указанной части города длительное время испытывают крайние неудобства от подтопления их домовладений подпочвенными водами. На

многочисленные обращения в администрацию города по данной проблеме они получали ответы, свидетельствующие о том, что городские власти не намерены были всерьез заниматься решением данной проблемой.

В результате попыток выяснить в министерстве строительства и дорожного хозяйства Астраханской области и администрации г. Астрахани какие принимаются меры по устранению массового нарушения прав жителей указанной части города из администрации города была получена, по сути, отписка, которая не содержала информации по существу заданного вопроса. Что же касается министерства строительного и дорожного хозяйства, то из этого ведомства ответа вообще не последовало, несмотря на неоднократные напоминания. Таким образом, можно констатировать, что ни администрацией г. Астрахани, ни министерством строительства и дорожного хозяйства Астраханской области не принималось никаких реальных мер по защите права заявителя и других граждан на благоприятные условия проживания.

\*

В заключение данного раздела несколько слов о коллизиях в жилищном законодательстве, которые выявились в ходе работы с жалобами и заявлениями граждан в 2008 году. Речь идет о несовершенстве ряда положений Жилищного кодекса Российской Федерации, которые нуждаются в корректировке.

1. К Уполномоченному по правам человека в Астраханской области поступают жалобы граждан, которые были приняты на учет как нуждающиеся в улучшении жилищных условий до 1 марта 2005 года, в связи с решениями органов местного самоуправления о снятии их с указанного учета по причине того, что они не являются малоимущими. Это является следствием неопределенности в нормативном регулировании. Право граждан, принятых на учет до 1 марта 2005 г., состоять на данном учете до получения ими жилых помещений договору социального найма предусмотрено частью 2 статьи 6 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации».

Между тем, как показывает практика, органы местного самоуправления полагают, что реализация указанной нормы должна осуществляться в совокупности со статьей 49 Жилищного кодекса Российской Федерации, согласно которой, жилые помещения по договору социального найма предоставляются только малоимущим гражданам. Очевидно, что часть 2 статьи 6 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» необходимо дополнить положением о том, что граждане, принятые на учет как нуждающиеся в улучшении жилищных условий до 1 марта 2005 года, сохраняют право состоять на данном учете до получения ими жилых помещений по договору социального найма вне зависимости от наличия статуса малоимущих.

2. Явная коллизия имеет место между п. 2 статьи 102 Жилищного кодекса Российской Федерации и статьей 675 Гражданского кодекса

Российской Федерации. В первом случае устанавливается, что «Переход права собственности на служебное жилое помещение в общежитии, а также передача такого жилого помещения в хозяйственное ведение или оперативное управление другому юридическому лицу влечет за собой прекращение договора найма такого жилого помещения, за исключением случаев, если новый собственник такого жилого помещения или юридическое лицо, которому передано такое помещение, является стороной трудового договора с работником – нанимателем такого жилого помещения». В то же время, согласно Гражданскому кодексу РФ: «Переход права собственности на занимаемое по договору найма жилое помещение не влечет расторжения или изменения договора найма жилого помещения. При этом новый собственник становится наймодателем на условиях ранее заключенного договора найма». Проблемы возникают при передаче общежитий в связи со сменой их собственника и изменением правового режима самих жилых помещений в общежитии.

3. При реализации статьи 154 Жилищного кодекса Российской Федерации, согласно которой капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме проводится за счет средств собственника жилищного фонда, имеет место неопределенность в отношении состава муниципального имущества применительно к многоквартирным домам, в которых все квартиры, либо часть квартир приватизирована жильцами и находится в собственности граждан. Органы местного самоуправления зачастую отказываются производить капитальный ремонт мест общего пользования, полагая, что к муниципальному жилищному фонду («совокупность жилых помещений, принадлежащих на праве собственности муниципальным образованиям» – статья ЖК РФ) относится лишь *жилищный фонд социального использования* (пункт 3 части 2 статьи 50 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Таким образом, нуждается в уточнении вопрос о принадлежности общего имущества в многоквартирных домах, в которых полностью или частично жильцами приватизированы квартиры. От законодательного решения данного вопроса зависит объем полномочий, выполняемых органами местного самоуправления поселений в сфере ЖКХ.

### III.

Основополагающие гражданские права, считающиеся *естественными* и *неотъемлемыми* – право на свободу, достоинство и неприкосновенность личности и частной жизни – к сожалению, нарушаются государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами с регулярностью, которая не может не вызывать серьезной озабоченности.

Похоже, что конституционные положения о том, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью», а обеспечение прав и свобод

человека и гражданина «определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления», для многих чиновников до сих являются некой абстракцией, несмотря на то, что со времени принятия Основного закона прошло свыше 15 лет.

Особенно неприемлемо, когда такой подход демонстрируют должностные лица, по долгу обязанностей работающие с теми, кто в силу возраста или состояния здоровья не может самостоятельно отстаивать свои права.

В ноябре 2008 года к Уполномоченному по правам человека поступило обращение одной из воспитанниц Астраханского областного государственного образовательного учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, – специальной (коррекционной) школы-интернат № 2 VIII вида (далее – АКСШИ № 2).

Несовершеннолетняя М. сообщила в своей жалобе о том, что директором данного образовательного учреждения по отношению к воспитанникам допускаются незаконные методы физического и морального воздействия. В соответствии со статьей 26 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области», Уполномоченным было принято решение о проведении проверки деятельности вышеуказанного учреждения с приглашением специалиста Министерства образования и науки Астраханской области.

В ходе посещения неоспоримо был установлен факт незаконной госпитализации в недобровольном порядке воспитанников старше 14 лет, в то время как в соответствии с положениями Закона РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при её оказании», направление гражданина, достигшего 14 лет, в психиатрический стационар допускается исключительно с его согласия. Между тем, в медицинских документах данных воспитанников, направленных на стационарное лечение в ГОУ «Областная клиническая психиатрическая больница», отсутствуют их подписи на бланках согласия на госпитализацию.

Более того, при комиссионной проверке были обнаружены незаполненные бланки формы Ф-14 (согласие на госпитализацию в психиатрический стационар), уже подписанные учащимися. На вопрос: что это означает? – директор школы-интерната пояснил, что бланки были подписаны учащимися по его просьбе, в связи с плохим поведением. Человек, являющийся педагогом с большим стажем, похоже, вполне искренне полагал, что это «воспитательная мера», в то время как расценить подобное нельзя иначе, как грубейшее по форме и незаконное по сути моральное воздействие на ребенка.

В целях получения объективной картины, сотрудники аппарата Уполномоченного посетили ГОУ «Областная клиническая психиатрическая больница» и провели беседы с детьми – воспитанниками АСКШИ № 2. Практически все воспитанники подтвердили, что факты применения

рукоприкладства и грубого обращения со стороны директора действительно имеют место, о чем согласились дать письменные объяснения. Сотрудники медперсонала больницы также подтвердили, что при поступлении в стационар все дети высказывали аналогичные жалобы.

Таким образом, факт морального насилия может считаться твердо установленным, и, кроме того, имеются достаточно веские объективные основания предполагать наличие проявлений физического насилия.

По итогам проверки заключение Уполномоченного по правам человека было направлено министру образования и науки Астраханской области, а также прокурору Астраханской области.

Правоохранительными органами не было найдено достаточно оснований для возбуждения уголовного дела, однако, как указывается в ответе министерства образования и науки Астраханской области на заключение Уполномоченного по правам человека «директору АСКШИ № 2 было указано на категорическую недопустимость применения в дальнейшем сомнительного метода воздействия на воспитанников». Приказом министра директору АСКШИ № 2 объявлено замечание.

Вместе с тем, нельзя не обратить внимание на то, что в ответах, отражающих реакцию на заключение Уполномоченного по правам человека, навязчиво повторяется, что госпитализированные в психиатрический стационар Ч. и Л., с которыми проводилась беседа сотрудниками аппарата Уполномоченного по правам человека, «осуждены судом», что заявительница М. – «имеет грубые расстройства эмоционально-волевой сферы» и т.д. Во всем этом просматривается подсознательное стремление в какой-то степени оправдать происшедшее.

В этой связи, хотелось бы акцентировать внимание на том, что Конституция Российской Федерации содержит принципиальное положение о том, что «Достоинство личности охраняется государством. *Ничто* не может быть основанием для его умаления» (ч. 1 статьи 21). Неприемлемо с нравственной точки зрения кивать на физические или психические изъяны детей с ограниченной жизнедеятельностью, на их девиантное поведение. Для Уполномоченного по правам человека *главным и принципиальным* являлся не вопрос о степени наказания того или иного должностного лица, а чтобы в максимальной степени были исключены случаи физического и психологического насилия над несовершеннолетними, и были созданы гарантии недопустимости впредь подобных фактов.

Поэтому вызывает понимание то обстоятельство, что министерством образования и науки Астраханской области сделан главный вывод из этого дела, и, как отмечается в письме по поводу заключения Уполномоченного по правам человека по делу гр-ки М. «отныне особое внимание будет уделено ответственности сотрудников школьных пунктов медицинской помощи в вопросах возможности предупреждения (профилактики) рецидивов обострения заболеваний обучающихся, поддержания их психосоматического здоровья». Кроме того, Уполномоченный по правам человека считает

полезной и поддерживает инициативу министерства образования и науки Астраханской области о проведении в будущем совместных проверок детских учреждений с целью мониторинга обеспечения их прав.

\*

Нарушение сотрудниками правоохранительных органов права граждан, гарантированного статьей 21 Конституции Российской Федерации (защита достоинства личности, запрет пыток, жестокого и унижающее человеческое достоинство обращение) – наиболее распространенный, но, в то же время, трудно-доказуемый вид нарушения прав.

О распространенности его говорит хотя бы такой факт. Большинство граждан, обращающихся с жалобами в связи с несогласием с обвинительным приговором суда, указывают, что сотрудники милиции при задержании применяли к ним методы физического и психического воздействия, тем самым, вынуждая давать признательные показания. Такого рода жалобы в 2008 году чаще всего поступали на сотрудников ОВД Ленинского и Советского районов г. Астрахани, Лиманского и Наримановского районов Астраханской области. По ходатайствам Уполномоченного по правам человека органами прокуратуры проводились проверки, неоднократно постановления об отказе в возбуждении уголовных дел отменялись, а дела возвращались для проведения дополнительного расследования.

Однако и после этих дополнительных проверок вновь выносились постановления об отказе в возбуждении уголовного дела из-за отсутствия в действиях сотрудников милиции состава преступления.

В этом нет ничего удивительного: действующая система обжалования незаконных действий, как показывает практика, не может обеспечить эффективную защиту обвиняемых в случае их самоговора под воздействием насилия. И органы предварительного следствия, и прокуратура, как орган, поддерживающий государственное обвинение, объективно одинаковым образом заинтересованы в определенном исходе судебного процесса, а суд, чаще всего, склонен «критически» воспринимать соответствующие показания, расценивая их как «способ защиты с целью уйти от ответственности».

\*

Наиболее распространенная сфера нарушения права на достоинство – содержание людей под стражей. В 2008 году в обоих следственных изоляторах, расположенных на территории Астраханской области, были отмечены многочисленные факты содержания арестованных с грубейшими нарушениями самых элементарных санитарных норм.

При этом вызывает вопрос об официально признаваемом и считающимся допустимым лимите наполнения следственных изоляторов. Так, считается, что лимит наполнения СИЗО № 1 составляет 651 человек. Вместе с тем, общая жилая площадь всех камер составляет 2232,4 м<sup>2</sup>. При простом делении этой цифры на 4 м<sup>2</sup> (установленная законом норма санитарной площади камеры на 1 арестованного) получается, что лимит

наполнения СИЗО № 1 – только 558 человек. Всего же на 31.01.2008 г. в СИЗО № 1 фактически содержалось 689 заключенных.

Если взять СИЗО № 2, ситуация ещё более проблемная. Официально установленный лимит наполнения – 771 человек. Общая жилая площадь камер – 1696 м<sup>2</sup>. При делении этой цифры на 4 м<sup>2</sup> получаем реальный лимит наполнения – 424 человека. Всего же на 31.01.2008 г. в СИЗО № 2 фактически содержалось 877 заключенных.

Представление об условиях содержания в камерах дает жалоба гр-на А., поступившая из СИЗО № 1: «Размеры камеры № 71, в которой я содержусь, составляют примерно 6 метров на 4 метра, в камере предусмотрено двенадцать спальных мест, фактически в камере содержится четырнадцать и более человек... В связи с этим обстоятельством, большее время нахождения под стражей я вынужден спать с сокамерниками по очереди, вынужден делить с ними спальные принадлежности. Внутри камеры нет вентиляции, чувствуется постоянная задымленность и неприятные запахи. Летом температура в камере достигает 45 – 50 градусов по Цельсию. Стирать и сушить свои вещи, белье и спальные принадлежности, мне, как и другим сокамерникам, приходится в камере. Бетонные полы и потолки, каменные стены в грибок. Перегородки между жилой площадью и туалетом не обеспечивают достаточной уединенности, и пользователь туалета постоянно остается в поле зрения сокамерников. Туалет расположен вблизи стола, за которым едят. Искусственный свет никогда не выключается и мешает спать. Прогулочный двор имеет площадь не более 15 м<sup>2</sup>. Мне, как и другим арестованным, разрешается принимать душ на 10 – 15 минут один раз в неделю, однако были периоды, когда душ не работал. Вследствие отсутствия места в лазарете, в камере совместно находились как больные люди, так и здоровые. В связи с недостаточным размером санитарной площади и площади для принятия пищи в камере, при отсутствии должной вентиляции, освещения, при наличии в камерах клопов и вшей, несвоевременным оказанием мне медицинской помощи в условиях СИЗО, ухудшается состояние моего здоровья. *Такие условия содержания под стражей по сути являются пыткой» (Дело № 02-0751/08).*

Согласно Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, пыткой признается «любое действие, которым какому либо лицу умышленно причиняется сильная боль или страдание, *физическое или нравственное*, ... основанное на дискриминации любого характера, ... когда такая боль или страдание причиняется государственным должностным лицом или другим лицом, выступающим в официальном качестве, или по их подстрекательству или с молчаливого согласия».

Исходя из этого определения и приведенного выше описания условий содержания в СИЗО № 1, вывод напрашивается вполне однозначный.

Не менее тяжелая ситуация с обеспечением права на достоинство в изоляторах временного содержания, спецприемниках-распределителях и

камерах для административно-задержанных органов внутренних дел. Жалобы лиц, помещенных в ИВС, материалы проверок свидетельствуют о многочисленных нарушениях норм и правил содержания граждан в значительной части таких подразделений.

В 2008 году жалобы граждан на неудовлетворительные условия содержания и равнодушное отношение сотрудников милиции к задержанным поступали в отношении ИВС УВД Астраханской области, ИВС ОВД по Енотаевскому, Красноярскому, Икрянинскому и Черноярскому районам.

Особенно тяжелая ситуация в ИВС УВД Астраханской области, камеры которого *абсолютно* не соответствуют требованиям Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, утвержденных приказом МВД РФ от 22.10.2005 г. № 950. Камеры ИВС совершенно не оборудованы; в нет самого элементарного – бачков с питьевой водой, тазов для гигиенических целей и урн для мусора, полок для индивидуальных принадлежностей, постельного белья. Что уж говорить о том, что в камерах нет приточной либо вытяжной вентиляции, отсутствуют столы и скамейки, практически нет освещения, а санитарный узел не обеспечивает приватность.

При проверке сотрудниками аппарата Уполномоченного по правам человека спецприемника ОВД Красноярского района Астраханской области в связи с жалобой гр-на А. было установлено, что норма площади на одного человека в камерах составляет менее 4 м<sup>2</sup>, камеры не оборудованы индивидуальными спальными местами, отсутствует приточная/вытяжная вентиляция, стены покрыты «шубой». Отсутствие свободного пространства в камерах препятствует оборудованию камер столами и скамейками, а отсутствие системы канализации не позволяет установить кран с водопроводной водой и санузел. Прогулочные дворы не оборудованы скамейками для сидения и навесами от дождя. В ходе проверки, которая проводилась в конце августа 2008 года, было обращено внимание на фактическое отсутствие постельного белья. Начальник Красноярского РОВД заявил, что он буквально накануне направил в адрес начальника тыла УВД области заявку на приобретение постельных принадлежностей. Но вот что сообщается в жалобе, поступившей из Красноярского РОВД, написанной 19 октября: «грязные, рваные матрасы, белье не выдается».

К сожалению, недостатки в системе спецучреждений УВД Астраханской области устраняются крайне медленно. Безусловно, указанные нарушения режима содержания отчасти обусловлены объективными причинами. Прежде всего, речь идет о недостаточном финансировании капитальных вложений в реконструкцию изоляторов временного содержания, а подавляющее большинство зданий ИВС спроектированы и построены в период, когда действующие в настоящее время требования к данному роду помещениям отсутствовали.

Однако необходимо констатировать и то, что сотрудники этих подразделений нередко сами нарушают права задержанных. Вот что сообщил

гр-н Б. в своей жалобе относительно сотрудников ИВС Красноярского РОВД: «чтобы выйти в туалет приходится просить сотрудников ИВС по два часа. Если начинаешь говорить о своих правах, то они (сотрудники изолятора) принимают «свои» меры. Например, 16 октября 2008 года меня вывели в наручниках в отдельную комнату семь сотрудников ИВС, и один из них угрожал мне наиболее активно, заявив, что мне не поздоровится, если я буду «качать права». Говорил, что не таких ещё ломали. Такие угрозы раздаются не только в мой адрес. Когда ожидается какая либо комиссия или проверка, то сотрудники ИВС заблаговременно обращаются ко всем заключенным с давлением (*так в тексте*), что если будут что либо спрашивать, то отвечать: “жалоб нет”» (Дело № 02-0681/08).

Как никакие «объективные причины» не могут объяснить такие вопиющие моменты, как полное отсутствие постельных принадлежностей, отсутствие в камерах бачков с питьевой водой, урн для мусора, тазов для гигиенических целей и стирки одежды, так никакие «объективные причины» не могут оправдать такие проявления жестокости и равнодушия к людям, как отказ для вывода для оправки естественных потребностей, отказ от проведения дезинфекции камер, не говоря уже о том, что, судя по жалобам, в отношении задержанных постоянно раздаются угрозы, оскорбления, допускается и унижение их человеческого достоинства.

\*

В связи с анализом положения людей, содержащихся в астраханских ИВС, уместно также рассмотреть некоторые аспекты обеспечения прав лиц, привлекаемых к административной ответственности, в связи с лишением их свободы и помещением в вышеуказанные спецучреждения.

В законе необходимо, прежде всего, более четко определить основания, при которых применяется такая мера административного обеспечения, как административное задержание. Согласно ч. 1 статьи 23.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП), «Административное задержание, то есть кратковременное ограничение свободы физического лица, может быть применено в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела, исполнения постановления по делу об административном правонарушении».

Мотивы применения административного задержания в действующем КоАП сформулированы крайне невразумительно и абстрактно. Применение формулировки «в исключительных случаях» в силу её явной неопределенности объективно приводит к тому, что применение данной нормы полностью основано на усмотрении правоприменителя, а, следовательно, потенциально может иметь место безосновательная реализация мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, причем, даже в ситуациях, когда вообще не было совершено правонарушение.

Очевидно, что в ч. 1 статьи 27.3 КоАП следовало бы четко указать, что эта мера применяется лишь в тех случаях, когда необходимо устранить обстоятельства, *реально препятствующие составлению протокола об административном правонарушении*, либо при необходимости совершить различные процессуальные действия для выяснения обстоятельств совершения административных правонарушений, влекущих в качестве одной из мер административного наказания административный арест.

Норма, содержащаяся в ч. 3 ст. 27.5 КоАП, согласно которой могут быть подвергнуты административному задержанию на срок не более 48 часов лица, совершившие административное правонарушение, за которое одной из мер административного наказания является административный арест – противоречит принципу презумпции невиновности. Верховный Суд Российской Федерации в одном из своих решений установил, что «...сам по себе факт составления протокола об административном правонарушении, за которое может быть назначено наказание в виде административного ареста, не может служить основанием для административного задержания лица». Таким образом, в этой части законодательство противоречит судебной практике.

Ранее действовавший КоАП РСФСР в статье 246 предусматривал и регламентировал порядок обжалования административного задержания, досмотра и изъятия вещей и документов. Полагаем, что необходимо закрепить аналогичную норму и в действующем Кодексе об административных правонарушениях.

Следует особо остановиться и на условиях содержания административно-задержанных. Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 15 октября 2003 года № 627 (в ред. от 01.02.2005 г. № 49) требования к оборудованию специальных помещений для лиц, подвергнутых административному задержанию, должны устанавливаться федеральным исполнительным органом.

Однако до сих пор какой-либо нормативный правовой акт по данному вопросу не принят. Между тем, вышеупомянутое постановление Правительства РФ говорит об условиях содержания административно-задержанных лишь в самой общей форме. Но даже содержащиеся в нем требования на практике не исполняются. Проведенные сотрудниками аппарата Уполномоченного по правам человека в Астраханской области проверки показали, что комнаты для административно-задержанных при дежурных частях отделов внутренних дел не соответствуют даже тем минимальным стандартам, которые обозначены в Постановлении Правительства РФ. Прежде всего – это отсутствие отдельных помещений для мужчин и женщин, несовершеннолетних, а также лиц, имеющих признаки инфекционных заболеваний. Не выполняются также нормативные требования о санитарных нормах площади (2 м<sup>2</sup> на человека). Не отрегулированы вопросы обеспечения спальными местами и питания тех, которые задерживаются на срок, превышающий три часа.

В отношении лиц, подвергнутых административному аресту, степень строгости режима их содержания не исходит из реальных интересов и целей административного наказания, *а диктуется режимом, установленным для изоляторов временного содержания*. В ИВС, как известно, содержатся лица, подозреваемые и обвиняемые в совершении преступлений: именно это определяет достаточно строгий, жестко-ограничительный режим содержания граждан. Согласно п. 18 Правил внутреннего распорядка специальных приемников для содержания лиц, арестованных в административном порядке, утвержденных Приказом МВД России от 6 июня 2000 года № 605-дсп, камеры спецприемника должны быть оборудованы в соответствии с требованиями, предъявляемыми к изоляторам временного содержания. На практике имеет место ситуация, когда камеры спецприемников оборудованы гораздо хуже камер ИВС, а вот ограничения, налагаемые на подозреваемых и обвиняемых, полностью переносятся на административно-арестованных.

В октябре 2002 года Правительство РФ приняло постановление № 726 «Об утверждении Положения о порядке административного ареста». По существу, это документ, устанавливающий лишь самые базовые нормы; в нем всего 15 пунктов, причем пять наиболее важных носят отсылочный характер. В настоящее время получается, что Правила, утвержденные МВД России, приняты раньше, чем Положение, утвержденное Правительством.

Между тем, Правила, утвержденные приказом МВД РФ, содержат ряд норм, которые, с одной стороны, явно не отвечают современному уровню правового регулирования, а, с другой – неоправданно жестоки. К примеру, согласно п. 32 Правил, ответы на обращения и жалобы административно-арестованных не могут выдаваться им на руки, они объявляются арестованному под расписку, приобщаются к их личным делам. Такого ограничения нет даже в отношении обвиняемых и подозреваемых в совершении уголовных преступлений; всю корреспонденцию, приходящую на их имя, они получают на руки. Или чем объяснить, что, согласно п. 25 Правил, лица, отбывающие административный арест – который может продолжаться до 30 суток – имеют право в течение всего срока наказания лишь на один телефонный звонок родственникам, продолжительностью 3 минуты? Изъятие у лица, отбывающего административный арест, такого средства связи, как мобильный телефон, в настоящее время вообще представляет собой явный анахронизм.

Более четкое понимание норм, регламентирующих применение административного задержания и административный ареста позволит ввести в более четкое правовое поле правоприменительные органы, что в конечном итоге исключит коллизии при применении этих норм, а значит, в большей степени обеспечит реализацию прав и свобод человека и гражданина.

\*

Условия, в которых находятся люди, оказавшиеся по тем или иным причинам в спецприемнике, ИВС или следственном изоляторе, связан и с другим не менее общественно значимым вопросом – об оправданности и

обоснованности избрания такой меры пресечения, как содержание под стражей. Ведь задержание и арест – это мера экстраординарная, означающая ограничение права на свободу, которое предусмотрено статьей 22 Конституции Российской Федерации.

Изучение обращений подозреваемых, обвиняемых и осуждённых, анализ нормативной базы, регламентирующей вопросы избрания, продления или отмены такой меры пресечения, как содержание под стражей, свидетельствует о наличии серьёзных проблем с соблюдением требований закона всеми органами, в чьей компетенции находятся эти вопросы.

В частности, проблема избрания судами меры пресечения в виде заключения под стражу на этапе предварительного расследования требует самого пристального изучения, и принятия мер на законодательном уровне. В свое время, передавая функцию избрания меры пресечения от органов прокуратуры в суд, законодатель предполагал, что суд, как орган независимый, стоящий над следствием, будет проявлять более ответственный подход к решению об аресте с учетом более глубокого изучения всех обстоятельств и самого дела, и личности подозреваемого и обвиняемого. Однако, как показала практика, после передачи этой функции судам, количество лиц, помещаемых под стражу, возросло на 26 процентов, и что очень показательно – примерно эти же 26 процентов потом освобождаются из-под стражи либо в связи с оправданием, либо в связи с приговором, не связанным с лишением свободы.

Как и ранее, основным 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.

Приведу лишь один пример. Гр-ка А., сотрудник УВД, проходившая обвиняемой по уголовному делу в группе из 3-х человек, по решению суда была взята под стражу. При этом А. являлась матерью двоих детей в возрасте 1 год 9 месяцев и 3 года. В то же время двум другим соучастникам (тоже сотрудникам милиции, мужчинам) в качестве меры пресечения суд избрал подписку о невыезде.

В своей жалобе А. отметила, что, по её мнению, постановление суда не соответствовало требованиям закона, и текст судебного постановления об избрании меры пресечения в отношении гр-ки А. дает основание для такого вывода. Так, согласно разъяснению, изложенному в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 5 марта 2004 года № 1, «рассматривая ходатайство об избрании подозреваемому, обвиняемому в качестве меры пресечения заключения под стражу, судья не вправе входить в обсуждение вопроса о виновности лица в инкриминируемом ему преступлении». Между тем, обосновывая свое согласие с ходатайством следователя, суд указал, что «суду представлены данные из материалов уголовного дела, подтверждающие *разумность подозрений* в совершении А.

преступления». Таким образом, суд фактически вторгся в сферу оценки доказательности вины, а, стало быть, – виновности лица.

Вопреки указанию, изложенному в постановлении Президиума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2006 года, суд в своем постановлении не отразил *конкретных, исчерпывающих данных*, на основании которых он пришел к выводу, что А. может скрыться, продолжать заниматься преступной деятельностью. Обосновывая свое ходатайство, следовательно, как говорится в постановлении суда, *«полагает, что А., являясь должностным лицом, используя свое служебное положение, находясь на свободе, может оказывать давление на потерпевшего и подозреваемого»*. Возможность такого давления следователем только предполагалась, и конкретных данных на этот счет им представлено не было – этот вывод логично напрашивается, поскольку суд в своем постановлении их не отразил.

Тем обстоятельствам, которые объективно говорили в пользу того, что А. не скроется, и которые могли бы повлиять на возможность избрания иной – более мягкой меры пресечения – судом была дана следующая оценка. Довод о том, что у А. двое малолетних детей суд отвел на том основании, что, дети *«находятся в настоящее время под присмотром её (т.е. обвиняемой) 55-летней матери»*. Что касается состояния здоровья А., то суд записал буквально следующее: *«наличие заболевания позвоночника у... подозреваемой не может быть принято судом, как препятствие заключению её под стражу»*. Как будто не предписывает статья 99 УПК РФ при решении вопроса о необходимости избрания меры пресечения и определении её вида учитывать состояние здоровья обвиняемого.

Мера пресечения не была изменена и после того, как предварительное следствие было окончено, и процесс фактически перешел от досудебной к судебной стадии. Между тем, отпало ключевое основание, которым следствие обосновывало необходимость содержания А. под стражей: все доказательства стороной обвинения были собраны, закреплены в уголовном деле, и А. уже не могла повлиять на производство следствия и сбор доказательств, оказывать воздействие на свидетелей и каким-то иным способом препятствовать установлению истины по делу. Однако и после этого суд, по настоянию следствия, ещё несколько раз продлевал А. срок заключения под стражу.

После получения жалобы матери обвиняемой Уполномоченный по правам человека обратился в региональный Следственный комитет и прокуратуру Астраханской области. *«Не вмешиваясь в компетенцию правоохранительных органов, руководствуясь исключительно соображениями гуманизма, поскольку речь идет о женщине, матери двоих детей, ранее не судимой, – писал Уполномоченный, – обращаюсь к Вам с просьбой ещё раз вернуться к вопросу о целесообразности в дальнейшем сохранения в отношении А. меры пресечения в виде заключения под стражу»*.

Реакция, однако, была отрицательной. Первый довод был «традиционный»: «гр-ка А. обвиняется в совершении тяжкого преступления, наказание за которое предусмотрено в виде лишения свободы сроком до шести лет» (письмо заместителя прокурора Астраханской области от 24.04.2008 г. № 15/178-2008). В качестве комментария приведем ч. 1 статьи 49 Конституции России: «Каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда». Второй довод: «Кроме того, А. вину свою не признала, в содеянном не раскаялась». Опять таки процитируем Основной закон: «Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность... Никто не обязан свидетельствовать против себя...» (ч. 2 статьи 49, ч. 1 статьи 51 Конституции Российской Федерации).

Таким образом, вплоть до окончания суда – 10 месяцев – гр-ка А. находилась под стражей. В конце концов, Кировский районный суд г. Астрахани назначил ей наказание условно, и это после 10 месяцев, проведенных матерью двоих малолетних детей в следственном изоляторе, об условиях содержания в котором говорилось выше.

\*

В связи с рассмотрением проблемы обеспечения гражданских (личных) прав, необходимо остановиться на проблеме защиты прав пострадавших от преступлений. В 2008 году Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации подготовил по этому вопросу специальный доклад, и можно вполне согласиться с содержащимся в нем выводом о том, что в настоящее время из всех участников уголовного судопроизводства потерпевшие от преступлений – это категория лиц, чьи права гарантированы в наименьшей степени.

Об этом говорят нижеприведенные примеры. В своём обращении к Уполномоченному по правам человека житель г. Астрахани гр-н Л. привел факты бездействия сотрудников прокуратуры Кировского района г. Астрахани при рассмотрении его заявления о хищении мошенником 135 тысяч рублей. Заявитель сообщил, что он в течение апреля–мая 2008 года дважды подавал заявления в прокуратуру. Ни на первое, ни на второе он не мог добиться получения ответа. В результате проверки, проведённой прокуратурой Астраханской области по ходатайству Уполномоченного по правам человека, было установлено, что первое заявление Л. было направлено в Кировский РОВД г. Астрахани, и там утеряно. Второе заявление Л. было направлено для проверки в Советский РОВД г. Астрахани, где по нему было вынесено необоснованное постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. Лишь по указанию областной прокуратуры данное постановление было отменено прокурором Советского района г. Астрахани как необоснованное и неправомерное (**Дело № 02-0450/08**).

Гр-ка С., проживающая в г. Ахтубинске, четыре года не может защитить права своего ребенка. Ещё в 2004 году она обратилась в

правоохранительные органы по факту нанесения её несовершеннолетнему сыну ножевого ранения, причем личность того, кто это сделал, была установлена. Следователем следственного отдела Ахтубинского РОВД было возбуждено уголовное дело, но его расследование волокитилось целых три года. Прокуратура г. Ахтубинска, куда обратилась С., заверила её, что ход следствия поставлен на контроль.

Однако, как видно из письма прокуратуры г. Ахтубинска Уполномоченному по правам человека, контроль за расследованием фактически не осуществлялся, так как в марте 2007 года следствие было вновь приостановлено, вновь находилось без движения. Лишь в феврале 2008 года, после обращения Уполномоченного по правам человека, прокуратура г. Ахтубинска вновь потребовала от Ахтубинского РОВД возобновить производство по этому уголовному делу (Дело № 02-0070/08).

Жительница Красноярского района гр-ка К. обратилась с жалобой к Уполномоченному по правам человека, сообщив, что 24 февраля 2008 г. её несовершеннолетнему сыну в результате преступления был причинён вред здоровью. Однако дознаватель Красноярского РОВД вынес постановление о назначении судебно-медицинской экспертизы лишь 20 марта 2008 г., а 15 мая 2008 г. незаконно потребовал, чтобы гр-ка К. самостоятельно отвезла сына в областной центр на экспертизу. По данному факту Уполномоченным по правам человека было направлено письмо в прокуратуру Красноярского района.

В полученном ответе и.о. заместителя прокурора Красноярского района от 6 июня 2008 года № 83 ж-2008 сообщалось, что дознаватель привлечен к дисциплинарной ответственности, расследование уголовного дела передано другому дознавателю, ход следствия взят на контроль.

Через 12 дней после этого ответа от К. поступила новая жалоба. Выяснилось, что новый дознаватель вновь отправил заявительницу вместе с сыном в Астрахань для получения повторного заключения. На возражение гр-ки К., сотрудник Красноярского РОВД ответил: «Ваш ребёнок, вот сами и везите, мы это делать не обязаны». Однако, в Бюро судебно-медицинской экспертизы делать экспертизу отказались, заявив, что, во-первых, приехать должна была лично дознаватель, а, во-вторых, сами документы по направлению на экспертизу оформлены неправильно.

На повторные обращения Уполномоченного по этой жалобе в УВД области и прокурору Красноярского района вновь были получены ответы об обоснованности жалобы и привлечению к дисциплинарной ответственности виновных лиц. Через 5 месяцев дознания уголовное дело было направлено для рассмотрения в Красноярский районный суд. Пример с К., однако, свидетельствует о том, что нарушения прав потерпевших в Красноярском РОВД носят систематический характер, что требует особо пристального контроля со стороны УВД Астраханской области (Дело № 02-0372/08).

Другой пример связан с нарушением права потерпевшего действиями сотрудников Ленинского РОВД г. Астрахани. Гр-ка П. в своей жалобе

сообщила, что её сына, обвиняемого в совершении преступления, в присутствии сотрудников милиции жестоко избили двое граждан – причем доподлинно были известны их имена и фамилии. Затем сына заявительницы привезли в здание Ленинского РОВД, где он находился всю ночь без какой-либо медицинской помощи. Лишь утром гр-ка П., узнав о местонахождении сына, вызвала скорую помощь, причем врачи настояли на срочной госпитализации. Основания для этого были более чем серьезные. Как отмечается в выписке из болезни нейрохирургического отделения ОКБ № 2 г. Астрахани: «со слов больного избит около 2.00 ч. 07.04.2008 г. Жалобы на головную боль, тошнота, слабость, боль в местах ушибов. Объективно: кровоподтеки в лобно-височной области. Болезненность при пальпации. Диагноз: закрытая черепно-мозговая травма, сотрясение головного мозга, ушиб мягких тканей лица». Причиненные побои повлекли столь тяжелый вред здоровью, что на момент обращения П. к Уполномоченному по правам человека, её сын лежал в больнице уже трижды.

Будучи в больнице, сын гр-ки П. написал заявление по факту избияния его указанными им гражданами. Однако, как отметила в своем заявлении П.: «дело вела дознаватель, которая сначала затягивала расследование, уговаривала сына забрать заявление, а потом, не сдав дела старшему дознавателю, ушла на больничный». Несмотря на то, что сын заявительницы подробно изложил все обстоятельства нанесения ему побоев, в том числе указал лиц, которых он подозревает, гр-ке П. из Ленинского РОВД г. Астрахани пришел ответ, в котором утверждается, что она (т.е. заявительница) «руководствуется непроверенными сведениями и догадками». Впоследствии выяснилось, что постановление о приостановлении следствия по уголовному делу было принято ещё в июне, но информация об этом и само постановление до самого потерпевшего не были доведены.

Уполномоченный по правам человека направил в этой связи письмо в прокуратуру Ленинского района г. Астрахани. Ответ был получен следующий: «Проверить доводы жалобы П. о законности принятого решения по уголовному делу, возбужденному по ч. 1 статьи 115 УК РФ, по факту причинения П. телесных повреждений, а также неуведомлении его о результатах расследования дела не представляется возможным в связи с утерей уголовного дела в ОВД Ленинского района».

В этой связи Уполномоченный по правам человека вынужден был обратиться в прокуратуру Астраханской области. Следует отметить, что после этого, как указывается в письме прокуратуры Ленинского района от 30.10.2008 г. № 423ж/08, «местонахождение уголовного дела установлено». Сообщается, что постановление о приостановлении следствия отменено, даны указания «о выполнении конкретных следственных и оперативно-розыскных мероприятий» (это, кстати, говорит о качестве проводившегося ранее следствия), однако не сообщается – понес ли кто-либо персональную ответственность за нарушение права потерпевшего (Дело № 02-0564/08).

Права потерпевших нарушаются и в суде. Так, жительница г. Астрахани Ш. стала жертвой преступления. Приговором Приволжского районного суда Астраханской области от 27 июня 2008 года виновными признаны пятеро несовершеннолетних.

Приговор суда был основан на их признательных показаниях и свидетельских показаниях сотрудников милиции, в присутствии которых эти показания давались. Однако в судебном процессе обвиняемые отказались от показаний, заявив, что под воздействием угроз вынуждены были оговорить самих себя и друг друга. Более того, сама потерпевшая Ш. и на предварительном следствии, и в суде категорически отрицала причастности подсудимых к совершённомu преступлению, и указала на тех, кто фигурировал в данном уголовном деле в качестве свидетелей.

Все попытки гр-ки Ш. добиться наказания истинных виновников, оказались безрезультатными. В своем обращении к Уполномоченному по правам человека она писала: «Я более года доказывала сначала на следствии, а потом в суде, что преступниками являются не те, кто сидит на скамье подсудимых, а те, кто находится на свободе. Этими лицами являются (следуют фамилии), которые цинично оскорбили меня своими действиями, а в результате им больше веры, чем мне, хотя я их сразу же опознала. Я утверждала и продолжаю утверждать, что преступление совершили именно они. Я видела во время опознания Г. (один из осужденных несовершеннолетних) на его лице и голове следы физического воздействия, а проще говоря, он был избит. Приволжская прокуратура, потом прокуратура Астраханской области убеждали меня, что я заблуждаюсь. На моё ходатайство провести следственный эксперимент Приволжская прокуратура никак не отреагировала. Прокурор во время судебного разбирательства указал, что к моим показаниям нужно отнестись критически... Но я не слепая, и не глухая, у меня хорошая память. Весь судебный процесс превратился в процесс по защите от меня настоящих преступников. А их родители теперь угрожают привлечь меня к ответственности за клевету».

Гр-ка Ш. намерена обжаловать приговор суда в порядке надзора, и Уполномоченный по правам человека в интересах защиты прав потерпевшей также изложил своё мотивированное мнение в ходатайстве, направленном в суд надзорной инстанции (**Дело № 02-0439/08**).

В своей жалобе Уполномоченному по правам человека гр-ка П. сообщила, что её сын, будучи в служебной командировке в Калужской области, был сбит автотранспортным средством, управляемым пьяным водителем, и от полученных травм скончался.

Следователем Следственного отдела при Боровском РОВД Калужской области факсимильной связью было направлено поручение начальнику Ленинского РОВД г. Астрахани «установить родственников погибшего, признать одного из них потерпевшим». В Астрахани данное поручение было передано для исполнения участковому милиционеру, который не удосужился надлежащим образом исполнить поручение, а руководство Ленинского

РОВД не предприняло соответствующих мер по контролю, и не проинформировало коллег из Калужской области.

Не дождавшись информации из Астрахани, следователь СО Боровского РОВД спустя 10 дней повторил поручение. И лишь спустя ещё 10 дней после *получения повторного поручения* начальник СО Ленинского РОВД г. Астрахани дал указание своему сотруднику посетить гр-ку П. Таким образом, из-за бездействия сотрудников милиции, о смерти своего сына гр-ка П. узнала спустя *ровно месяц* после его гибели. День в день – 25 октября – когда сотрудник Ленинского РОВД г. Астрахани наконец «соизволил» сообщить гр-ке П. печальную весть, невестребованный целый месяц труп её сына был, согласно справке, «захоронен на кладбище Бориса и Глеба в г. Боровске под номером 16 в общей могиле».

Направляя материалы по жалобе П. в Кировский межрайонный следственный отдел Следственного управления Следственного комитета при прокуратуре РФ, Уполномоченный по правам человека, ввиду явного грубого нарушения прав заявительницы, просил рассмотреть вопрос о привлечении сотрудников милиции, виновных в этом, к уголовной ответственности по статье 293 УК РФ («халатность»).

Данное ходатайство было рассмотрено, и вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, причем в отношении вышеупомянутого участкового в этом документе записано буквально следующее: «из объяснений следует, что ему поступило поручение об уведомлении П. в том, что у неё погиб сын, он уведомил сына П. (*другого сына*), так как её самой в момент уведомления не было дома».

Очень «правдоподобно» и «убедительно». Поверит ли кто-нибудь, что человек, узнав о смерти родного брата, не сообщил об этом матери? А вот следователь поверил. Поверил настолько, что даже не стал опрашивать мать и брата погибшего. Но, даже если допустить, что сотрудник Ленинского РОВД г. Астрахани действительно посетил квартиру гр-ки П. и застал сына заявительницы, то он обязан был совершить определенные действия, указанные в тексте поручения. Тот факт, что следователь СО Боровского РОВД Калужской области был вынужден направить повторное поручение, свидетельствует о том, что участковый милиционер, даже в случае гипотетического посещения квартиры П., ненадлежащим образом исполнил свои обязанности. Наконец, как быть с начальником СО Ленинского РОВД г. Астрахани, который дал указание сотруднику посетить гр-ку П. спустя 10 дней после того, как получил второе поручение из Калужской области?

В конечном счете, из УВД Астраханской области поступил ответ, что сотрудники милиции понесли ответственность в дисциплинарном порядке. И ни слова о том, были ли принесены хотя бы извинения людям, которым нанесли моральную травму. Трудно говорить об уважении к правам человека живых, пока не осознается право мертвых быть достойно похороненными (Дело № 02-0560/08).

Один из важнейших аспектов обеспечения личных прав сквозь призму процессуальных гарантий, являющихся составной частью права на справедливое судебное разбирательство, – право на реабилитацию.

По данным прокуратуры Астраханской области, в 2008 году зафиксирован только один случай прекращения следственными подразделениями области уголовного дела по реабилитирующему основанию. По данным Следственного управления Следственного комитета при прокуратуре РФ по Астраханской области, его подразделениями уголовные дела по реабилитирующим основаниям в 2008 году не прекращались. По данным УВД Астраханской области, в 2008 году по реабилитирующим основаниям было прекращено 35 уголовных дел (для сравнения: в 2007 г. – 22 уголовных дела). В то же время, официально вынесено постановление и направлено извещение о признании права на реабилитацию только одному человеку.

Данный факт свидетельствует о недостаточном внимании органов, осуществляющих надзор за деятельностью дознавателей и следователей органов внутренних дел, в результате чего происходит нарушение прав граждан, в отношении которых производство уголовных дел прекращено по реабилитирующим основаниям.

Согласно главе 18 Уголовно-процессуального кодекса РФ, право на реабилитацию включает в себя право на возмещение имущественного вреда, устранение последствий морального вреда и восстановление в трудовых, пенсионных, жилищных и иных правах.

Анализ некоторых обращений граждан, поступивших к Уполномоченному по правам человека в 2008 году, позволяет сделать вывод о том, что, к сожалению, органы, обязанные принимать меры по восстановлению прав реабилитированных лиц, подчас уклоняются от выполнения своих обязанностей.

Так, гр-ка П. неоднократно обращалась к Уполномоченному по правам человека с жалобами на нарушение её прав в связи с необоснованным уголовным преследованием. Судя по жалобе П., поступившей ещё в феврале 2008 года, уголовное дело, возбужденное против неё по ч. 1 статьи 238 Уголовного кодекса РФ, было возвращено Кировским районным судом г. Астрахани прокурору района для устранения допущенных нарушений. Однако, в нарушение норм Уголовно-процессуального кодекса РФ, на день обращения гр-ки П. к Уполномоченному по правам человека, она не получила от следователя Кировского межрайонного следственного отдела следственного управления постановления о дальнейшем движении уголовного дела.

Второе уголовное дело, возбужденное против гр-ки П. по ч.1 статьи 238 Уголовного кодекса РФ прокуратурой Кировского района, в январе 2008 года также было возвращено судом в прокуратуру Кировского района г. Астрахани для устранения недостатков. На запрос Уполномоченного по правам человека – прокурор Астраханской области сообщил в марте 2008

года о прекращении уголовного преследования П. по реабилитирующим основаниям, однако информации о том, были ли ей направлены постановления о прекращении уголовного преследования, а также извещение, разъясняющие право на возмещение вреда и содержащее официальное извинение прокурора, не сообщалось.

В этой связи, Уполномоченный по правам человека вынужден был направить ходатайство об устранении нарушения права гр-ки П. на реабилитацию. Ответом стала отмена – буквально через 10 дней – решений о закрытии уголовного дела. Вместо разъяснения права на реабилитацию было возобновлено уголовное преследование. Уже в июле 2008 года гр-ка П. сообщила Уполномоченному по правам человека, что те три месяца, когда уголовное преследование вновь началось, никаких следственных действий с ней не проводилось, и никакой информации о принятых решениях по уголовному делу к ней не поступало.

В ответ на просьбу Уполномоченного по правам человека разобраться в этом факте, Следственное управление Следственного комитета при прокуратуре РФ сообщило, что ещё 20 мая 2008 года уголовное преследование в отношении гр-ки П. было прекращено, о чём ей, якобы, было направлено уведомление. Но одновременно в ответе следственного управления сообщалось, что 21 июля 2008 года постановление о прекращении уголовного дела вновь отменено, и вновь ход расследования поставлен на контроль. Данное уголовное дело против гр-ки П. вновь было прекращено, и лишь на этот раз следователь представил ей соответствующее постановление, а также разъяснил гр-ке П. о праве на реабилитацию. Не имея возможности ознакомиться с уголовными делами, возбужденными по малозначительным деяниям против П., нельзя сделать объективный вывод о правомерности действий правоохранительных органов, то и дело возбуждавших уголовное дело. Но, что не вызывает сомнения, так это – настойчивость, которую проявляли отдельные должностные лица в стремлении изыскать хоть какую-то возможность «наказать» гр-ку П., добивавшейся одного – признания за ней права на реабилитацию.

В связи с правом на реабилитацию, хотелось бы поставить проблему, которая нуждается в решении на уровне федерального законодательства. Согласно ч. 3 статьи 133 Уголовно-процессуального кодекса РФ, «право на возмещение ущерба в порядке, установленном настоящей главой, имеет... любое лицо, незаконно подвергнутое мерам процессуального принуждения в ходе следствия по уголовному делу».

Теперь приведем пример, связанный с рассмотрением жалобы гр-на Д., который в сентябре 2008 года приобрёл катер и подвесной мотор к нему с целью предпринимательской деятельности. Катер и мотор гр-н Д. оставил на хранение у знакомого.

Спустя несколько дней туда явились сотрудники Красноярского РОВД, изъяли катер, мотор и документы к ним, пояснив, что это сделано в связи с расследованием кражи у работника районной прокуратуры. Из текста жалобы

Д. вполне логично сделать вывод, что имели место обыск и выемка, то есть следственные действия, предпринятые в рамках статей 182 и 183 УПК РФ, иначе действия сотрудников милиции – просто незаконны.

Как сообщил в письме от 16 декабря 2008 года № 15/-671-2008 на имя Уполномоченного по правам человека заместитель прокурора Астраханской области «в ходе расследования уголовного дела проверялась версия о причастности к совершенному преступлению Д., в связи с чем у последнего в ходе проведенных следственных действий *изъят* катер с мотором по внешним признакам идентичный похищенному имуществу».

Проблема, однако, в том, что «версия о причастности» проверялась целых три месяца, хотя были изъяты соответствующие технические паспорта на катер и мотор с номерами, которые соответствовали фактическим, и проверка могла быть закончена в течение одного дня.

В вышеупомянутом письме заместителя прокурора области сообщалось, что «14 декабря 2008 года изъятый у Д. катер с подвесным мотором возвращен», однако 17 декабря 2008 года гр-н Д. на личном приеме у Уполномоченного сообщил, что документы на катер и мотор ему так и не были возвращены. Не говоря уже о том, что не последовало никаких извинений. Между тем, хотя против Д. не было возбуждено уголовное дело, он, в рамках уголовного дела по факту кражи, фактически проходил подозреваемым. Более того, у него было изъято лично принадлежащее ему имущество, причем в результате он понес значительные убытки, так как был лишён возможности заниматься предпринимательской деятельностью. Налицо нарушение его прав, гарантированных ч. 1 статьи 34 («каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности») и ч. 1 статьи 35 («право частной собственности охраняется законом») Конституции Российской Федерации.

Однако право на реабилитацию, в том числе на возмещение вреда *в рамках уголовного дела*, у гр-на Д. **не возникло**. Дело в том, что ч. 3 статьи 133 УПК РФ говорит лишь о мерах процессуального принуждения. К таковым закон относит, в числе прочего, наложение ареста на имущество (статья 115 УПК РФ). Что же касается выемки, то она не относится к мерам процессуального принуждения. Между тем следует сравнить, как закон определяет «наложение ареста на имущество» и «выемку»:

<b>Наложение ареста на имущество</b>	<b>Выемка</b>
«Наложение ареста на имущество состоит в запрете, адресованном собственнику или владельцу имущества, распоряжаться и в необходимых случаях пользоваться им, а также в <i>изъятии</i> имущества и передаче его на хранение» (ч. 2 статьи 115 УПК РФ).	«При необходимости <i>изъятия</i> определенных предметов и документов, имеющих значение для уголовного дела, и если точно известно, где и у кого они находятся, производится их выемка» (ч. 1 статьи 183 УПК РФ).

Различие между этими правовыми категориями заключается в цели, ради которой они производятся: «наложение ареста» – превентивная мера для обеспечения удовлетворения гражданского иска и конфискации имущества, а «выемка» – для сбора вещественных доказательств. По своей же сути обе эти категории означают *изъятие (хотя бы и временное) предметов*.

Не отличаются они и по последствиям для лица, у которого имущество изымается: в обоих случаях имеет место выведение предметов из режима владения или пользования (хотя бы и временное), причем при этом лицу может быть причинен имущественный ущерб. Вот почему вышесказанный пример с гр-м Д. и все вышесказанное является основанием для постановки двух вопросов.

Первое. Исходя из конституционного положения о том, что «никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда» (ч. 3 статьи 35), следует, видимо, предусмотреть необходимость судебной санкции для выемки, как это имеет место для наложения ареста на имущество.

Второе, что более важно, право на реабилитацию, в том смысле, в каком оно изложено в статье 133 УПК РФ, включая право на возмещение имущественного вреда в рамках уголовного дела, следует распространить на любых лиц, у которых была произведена выемка имущества в порядке статей 182–183 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

#### IV.

Одним из важнейших прав, гарантированных статьей 39 Основного закона, является социальное обеспечение, включающее в себя как различного рода выплаты, так и предоставление льгот. На практике реализация данного права тесно связана с правом на охрану здоровья и медицинскую помощь (статья 41 Конституции РФ), в том числе, по причине того, что основанием его возникновения является наличие заболевания либо инвалидности.

Базовое конституционное положение, провозглашающее Российскую Федерацию *социальным государством*, «политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека», означает, что задача обеспечения социальных гарантий должна быть в числе приоритетных, особенно в тех случаях, когда речь идет об оплате долга государства перед теми людьми, кто честно и до конца исполнил свой долг перед государством. Хотя основные параметры социальной политики в последние два года определились более четко, а сама эта политика стала более последовательной, проблем здесь остается ещё очень много. При этом именно ущемления прав в социальной сфере воспринимаются людьми наиболее болезненно.

Данное обстоятельство во многом предопределило характер и содержание встречи региональных Уполномоченных с министром

здравоохранения и социального развития России Т.А. Голиковой, которая состоялась в рамках заседания Координационного Совета Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ 8 июля 2008 года в Москве. В ходе встречи с министром было поднято несколько наиболее актуальных проблем. Отметим две, наиболее острые.

**Первая – социальная защита инвалидов.** Общее количество инвалидов в России превышает 13 млн. человек (причем 700 тысяч из них – дети), и они по-прежнему остаются одной из наиболее социально уязвимых групп населения в нашей стране. Темпами, вызывающими тревогу, растет и количество инвалидов в Астраханской области. Так, если в 2007 году инвалидами *впервые* было признано 5668, человек, то в 2008 году – уже 5802 человека (количество вновь признанных инвалидов занимает значительную долю в общей численности данной категории граждан, составлявших соответственно 21180 человек в 2007 году и 22264 человека в 2008 году).

Однако, эта цифра может значительно возрасти, поскольку в 2008 году на заседании Президиума Правительства Российской Федерации было принято принципиальное решение о присоединении России к Конвенции ООН о правах инвалидов.

Такие базовые термины, как «инвалид», «ограничение жизнедеятельности», «реабилитация инвалидов», в указанном международном акте трактуются иначе, нежели во внутреннем российском законодательстве, и в этой связи под категорию «инвалид» потенциально подпадает значительно большее число людей. При этом предстоит внести серьезные коррективы и в ныне принятые критерии, являющиеся основанием для градации групп и степеней ограничения способности к трудовой деятельности.

Много справедливых нареканий вызывал действовавший порядок переосвидетельствования инвалидов, имеющих необратимые заболевания и увечья – иначе как абсурдным, а для людей с ограниченной жизнедеятельностью просто унижительным его не назовешь. Только в апреле прошлого года Правительство Российской Федерации приняло постановление № 247, которым, наконец, утвержден перечень заболеваний, дефектов и нарушений функций организма, при которых людям будет достаточно пройти процедуру освидетельствования только один раз, и инвалидность им будет устанавливаться бессрочно.

Также в 2008 году Правительство РФ утвердило и новые правила обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации: в отличие от прежних, новые правила значительно упрощают выдачу инвалидам средств индивидуальной реабилитации.

На встрече с Уполномоченными по правам человека министр здравоохранения и социального развития РФ Т.А. Голикова признала справедливыми нарекания, высказываемые в адрес учреждений медико-социальной экспертизы (МСЭ), указав на то, что работа бюро МСЭ

нуждается в модернизации. Начинать следует с элементарного: усиление материально-технической базы в части оборудования и помещений, подготовка и повышение квалификации кадрового персонала, ведь от этого напрямую зависит и качество работы, а значит – и обеспечение гарантий защиты прав инвалидов. Следует отметить, что такого рода проблемы имеют место и в Астраханской области. Так, в письме руководителя ФГУ «Главное бюро МСЭ по Астраханской области» И.Е. Ефремовой в адрес Уполномоченного по правам человека отмечается, что филиалы Главного бюро МСЭ вынуждены располагаться «в помещениях различных организаций, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормативам». Все это порождает значительные трудности, в частности для обследуемых, которые, имея зачастую тяжелые заболевания и увечья, вынуждены ожидать приема врачей в тесных коридорах без элементарных условий.

Вторая проблема – **лекарственное обеспечение**, которая заметно обострилась в последние два года. Об этом подробно говорилось в Докладе Уполномоченного по правам человека за 2007 год. К сожалению, тема не утратила актуальности и в 2008 году. Конкретно, это выразилось в том, что на территории многих муниципальных образований Астраханской области складывалась напряженная ситуация по обеспечению граждан льготных категорий лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения. Одновременно хочется отметить и тот факт, что в 2008 году целый ряд аптечных учреждений, работающих в системе дополнительного лекарственного обеспечения (ДЛО) были ликвидированы. В период ликвидации аптечные учреждения работали с перебоями, лишь несколько часов в день, что значительно затрудняло получение гражданами жизненно-необходимых лекарственных препаратов.

Неблагополучие в реализации права на лекарственное обеспечение, а значит, и на охрану здоровья признается на официальном уровне. Так, в ответе заместителя министра здравоохранения Астраханской области И.А. Ливинсон на запрос Уполномоченного по правам человека, анализируется содержание обращений, поступивших в указанное ведомство, и отмечается, что «если ранее первое место по актуальности занимали вопросы оказания помощи в обследовании и лечении, то в 2007–2008 гг. вопросы по лекарственному обеспечению».

По сведениям Территориального органа Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по Астраханской области (Росздравнадзор), обеспечение лекарственными средствами граждан льготных категорий, в системе дополнительного лекарственного обеспечения остается крайне неудовлетворительным. Имеются серьезные проблемы с качеством и своевременностью определения потребности в лекарственных средствах и составлением заявок, неэффективно осуществляется управление выделяемыми финансовыми ресурсами.

По сообщению Росздравнадзора, при анализе остатков товарных запасов лекарственных препаратов и принятых на обеспечение рецептов

было выявлено, что 66 процентов отсроченных рецептов можно было обеспечить из имеющихся запасов. Однако информация о наличии/отсутствии лекарственных средств и перспективах поступления препаратов просто не доводилась до аптечных работников и врачей.

Ранее Росздравнадзор рекомендовал устранить выявленные недостатки, но с учетом того, что рекомендации данного органа были фактически проигнорированы, материалы проверок были переданы в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Следует отметить, что министр здравоохранения и социального развития РФ Т.А. Голикова в ходе встречи с Уполномоченными по правам человека 8 июля 2008 года заявила, что одну из главных причин хронического нарушения права людей на лекарственное обеспечение она видит в плохом менеджменте. Указывая на то, что в некоторых регионах происходит затоваривание лекарственными препаратами, которые не пользуются спросом, министр отнесла их на счет «субъективного фактора»: слабого администрирования, неумения управлять финансами, грамотно составлять заявки. Между тем, по заявлению министра, в Правительстве РФ приходят к пониманию того, что обеспечение лекарствами тех, кому они нужны постоянно и в больших объемах, должно быть в большей степени привязано к процессу лечения людей.

\*

**Решая проблемы конкретного человека, Уполномоченный по правам человека и сотрудники его аппарата свою первоочередную задачу видят в решении комплексных проблем, способствуя тем самым массовому восстановлению прав граждан.**

В 2008 году одной из таких проблем стала защита прав военнослужащих и членов их семей на социальные выплаты, установленные в связи с изменением сроков военной службы и отменой ряда действовавших отсрочек от призыва, в частности – при наличии или рождении ребенка.

Так, в ходе посещения сотрудниками аппарата Уполномоченного по правам человека в Астраханской области совместно с представителями Военной прокуратуры воинской части № 6688 внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации, двое военнослужащих срочной службы – гр-не Ч. и Л., уроженцы Волгоградской и Ростовской областей, обратились с вопросом, который, как выяснилось в ходе последующей проверки, имел отнюдь не локальное значение (Дела №№ 02-0481/08, 02-0483/08).

Суть дела в следующем. Оба молодых человека были призваны на военную службу в 2007 году на срок, предусмотренный действовавшей в то время редакцией Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» от 28.03.1998 г. № 53-ФЗ – т.е. на 1,5 года. Согласно этой же редакции закона при наличии у призывника ребенка предусматривалась отсрочка от призыва (до исполнения ребенку 3-х лет), а если ребенок родился в период службы – военнослужащий подлежал досрочному увольнению.

Данная норма прекратила действие с 1 января 2008 года, в связи с внесением изменений в Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе». В результате внесенных в него поправок, срок службы существенно сокращался, однако отсрочка предусматривалась теперь лишь при наличии ребенка-инвалида, равно как и право на досрочное увольнение предоставлялось только при рождении ребенка-инвалида.

Вместо этого, в порядке компенсации, супруге военнослужащего устанавливалось единовременное пособие по беременности – 14 тысяч рублей, а впоследствии семье должны были выплачивать ежемесячное пособие на ребенка в размере 6 тысяч рублей. Соответствующие поправки были внесены в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей».

Однако к чему на практике привела реализация данных законов – показали жалобы, поданные Ч. и Л. Их, как отмечалось выше, призвали на военную службу до 1 января 2008 года, а дети их родились после этой даты. Когда же они обратились по поводу досрочного увольнения к командованию части, то им в этом отказали, сославшись на то, что призвали их «по старому закону» на 1,5 года, а с 1 января 2008 года досрочное увольнение предусмотрено лишь при рождении ребенка-инвалида.

Основанием данного отказа стала телеграмма командующего внутренними войсками Министерства внутренних дел РФ № НР 1613 от 3 июля 2008 года, в которой со ссылкой на письмо заместителя главного военного прокурора РФ В.И. Мельникова № 2/2-766/08/6181 от 18.06.2008 г. указывается, что право на досрочное увольнение имеют лишь граждане, имеющие ребенка-инвалида до 3-х лет.

Вместе с тем, женам заявителей органы соцзащиты Волгоградской и Ростовской областей также отказали в назначении вышеуказанного ежемесячного пособия, объяснив, что данная социальная выплата положена лишь женам тех граждан, которые были призваны на военную службу по обновленному закону, вступившему в силу с 1 января 2008 года.

Почти одновременно к Уполномоченному по правам человека поступило обращение гр-ки К., – жены военнослужащего, призванного в ряды Вооруженных Сил в ходе осеннего призыва 2007 года, и родившей ребенка в январе 2008 года (**Дело № 02-0505/08**). Заявительница приложила ответ на её заявление о назначении пособия, полученный из управления Министерства социального развития и труда Астраханской области по Ленинскому району г. Астрахани (от 23.06.2008 г. № 03-05/2552), в котором сообщалось, что «право на ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, возникает начиная с 1 января 2008 года».

Таким образом, ни разработчики законопроекта, ни профильные комитеты, ни федеральные депутаты не подумали, что у солдат, призванных ещё в 2007 году (по закону в старой редакции), дети могут родиться, когда они уже будут служить – в 2008 году. Согласно данным

Минздравсоцразвития РФ, в эту «законодательную брешь» попало около 2 тыс. человек. В реальности, конечно, на порядок больше – ведь учитывались лишь те, кто к тому времени уже обратился в органы социальной защиты.

Уполномоченным по правам человека были направлены обращения в Министерство внутренних дел РФ, Министерство обороны РФ, в Главную военную прокуратуру Российской Федерации, а также в Государственную Думу и Совет Федерации. При этом Уполномоченный исходил из того, что Минобороны и МВД должны были инициировать конкретные действия в интересах защиты прав граждан, служащих по их ведомству, а Главная военная прокуратура РФ, призванная стоять на страже прав и законных интересов военнослужащих, вполне могла и должна была поставить данный вопрос в рамках мер надзорного реагирования.

Тем более, что в данном случае с самого начала было очевидно, что имеет место явное нарушение базового конституционного принципа, согласно которому «материнство и детство, семья находятся под защитой государства» (статья 38 Конституции РФ). К сожалению, каких-либо реальных действий – как со стороны вышеуказанных силовых структур исполнительной власти, так и со стороны органов военной прокуратуры предпринято не было.

Военная прокуратура Северо-Кавказского военного округа направила ответ Уполномоченному лишь в январе 2009 года. Кроме общеизвестных истин, в нем сообщается, что гр-не Ч. и Л. не могут быть уволены с военной службы (кстати, Л. уже демобилизовался), а что касается невыплаты пособия их женам, то Военная прокуратура СКВО сообщила – обращения направлены по поднадзорности в территориальные прокуратуры по месту жительства жен указанных военнослужащих. В этой связи следует сказать, что по инициативе законодателей вопрос о пособиях уже решен в самом конце 2008 года: 24 декабря Государственная Дума приняла Федеральный закон «О внесении изменения в статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», затем закон был одобрен Советом Федерации, подписан Президентом и 31 декабря опубликован в «Российской газете». Таким образом, женам военнослужащих Ч. и Л. пособия выплатят и без «усилий» со стороны Военной прокуратуры СКВО.

Вместе с тем, следует подчеркнуть, что ранее мы ставили проблему гораздо глубже, полагая, что неверным является сам принцип выплаты пособия, привязанный к возрасту ребенку, а не к сроку военной службы отца. По действующему законодательству, выплата пособия осуществляется лишь до того момента, пока ребенку не исполнится три года. По достижении же ребенком трех лет, даже если отец продолжает находиться на военной службе, выплата пособия прекращается. А в практике Уполномоченного по правам человека зафиксированы случаи, когда отца призывали в армию, когда ребенку исполнилось уже четыре года, так что пособие матери вообще не назначалось.

Как указывалось выше, разработчики закона рассматривали пособие в качестве компенсации отмененной отсрочки, и, поскольку она предоставлялась призывникам лишь до того момента, пока их детям не исполнялось три года, а затем они подлежали призыву, то и выплата пособия ограничена тем возрастом ребенка, до которого призывники-отцы имели право на отсрочку. Однако, если взглянуть на проблему с точки зрения базовых конституционных принципов, правильнее рассматривать вышеуказанное пособие в увязке с **периодом военной службы отца ребенка, то есть со сроком, на который призывник оказывается вне семьи по причине возложения на него государственной обязанности.**

По Конституции Российской Федерации, защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина. Но, из принципов Конституции столь же очевидно, что гражданин, призванный на военную службу, должен иметь гарантии того, его семья и ребёнок не останутся без всемерной государственной защиты и поддержки. Такой вывод однозначно следует из совокупности статей 7, 38 и 39 Конституции Российской Федерации. Основным законом социальное обеспечение гарантировано, в числе прочих оснований, при потере кормильца, а также для воспитания детей. Хотя формально «потеря кормильца» есть следствие смерти гражданина (признания его умершим), неоспорим факт, что для многих семей призыв её главы на срочную военную службу *фактически равносителен временной потере кормильца.*

Для членов семьи этой категории военнослужащих, особенно в случаях, когда до призыва супруг являлся единственным кормильцем в семье, эта ситуация приводит к чрезвычайно тяжелым последствиям. Проблема приобретает особую остроту, когда речь идет о населенных пунктах в сельской местности, где сегодня сложилась крайне сложная обстановка с трудоустройством.

Так, в феврале 2008 года к Уполномоченному по правам человека поступило заявление жительницы с. Косика Енотаевского района, в котором она указывала: «В декабре 2007 года призвали на срочную службу моего мужа Ч., 1986 года рождения. У нас растёт сын Вадим 2003 года рождения. В селе по специальности работу найти не могу. В данный момент живём на детское пособие – 130 рублей в месяц. Когда призывали мужа в армию, обещали выплачивать пособие. Но всё это оказалось обманом. Как нам жить? На что мне растить сына?».

Уполномоченным по правам человека в Астраханской области были направлены соответствующие обращения в Правительство РФ и председателям палат Федерального Собрания Российской Федерации.

В целом позиция Уполномоченного нашла понимание у законодателей. Так, в письме председателя Комитета по конституционному законодательству Совета Федерации Ю.А. Шарандина от 14.04.2008 года № 3.1-31/187 отмечается, что «изложенная в обращении проблема, связанная с ограничением выплаты ежемесячного пособия на ребёнка военнослужащего, проходящего службу по призыву, до достижения ребёнком возраста трёх

лет, на наш взгляд, представляется важной и требующей законодательного решения. Информация об этом с нашей оценкой была в письменном виде доложена Председателю Совета Федерации С.М. Миронову. При этом было предложено для выработки согласованной позиции рассмотреть данный вопрос также в Комитете Совета Федерации по обороне и безопасности, комитете Совета Федерации по социальной политике и Комитете Совета Федерации по бюджету».

В письме председателя Комитета по вопросам семьи, женщин и детей Государственной Думы Е.Б. Мизулиной от 02.06.2008 г. № 36-29/620 признается, что «призыв отца ребёнка на срочную военную службу, сколько бы лет не было ребёнку, влечёт за собой снижение уровня жизни семьи, уменьшение её совокупных доходов и, соответственно, ухудшение положения детей». В этой связи думский Комитет счел целесообразным внимательно изучить и обсудить предложение Уполномоченного на заседаниях Экспертного Совета по вопросам демографии и Экспертного Совета по семейной и социальной политике.

К сожалению, прямо противоположной оказалась позиция органов исполнительной власти. Реакция Министерства обороны Российской Федерации по-военному категорична: «Предложение о распространении права на выплату пособия на ребёнка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, независимо от возраста ребёнка Минобороны России не поддерживает» (письмо от 02.06.2008 года № 172/4/4141).

Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации в письме от 29.05.2008 года № 1492-15-08 свое негативное отношение к изменению принципа выплаты пособия обосновывает двумя доводами: 1) социальная поддержка семей, имеющих детей, относится к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации; 2) реализация предложения потребует выделения дополнительных ассигнований из федерального бюджета.

Относительно первого довода следует отметить, что, к примеру, в Астраханской области ежемесячное пособие на детей составляет 130 рублей, и даже при увеличении его на 50 процентов, – оно едва ли может обеспечить однодневный минимальный прожиточный уровень. Кроме того, воинская обязанность установлена Конституцией и федеральным законом, и сама по себе воинская служба – есть обязанность общегосударственная. Соответственно и пособие военнослужащим, имеющим детей, не может не быть иначе как общефедеральным расходным обязательством.

Нелишним будет привести в этой связи выдержку из Определения Конституционного Суда Российской Федерации № 134-О от 8 июня 2000 года о том, что «целями, на достижение которых направлен Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», являются установление для проживающих в Российской Федерации граждан Российской Федерации, иностранцев, лиц без гражданства, иных лиц, имеющих детей, *единой системы государственных пособий* и обеспечение

при помощи этой системы гарантированной государством материальной поддержки материнства, отцовства и детства».

Что же касается довода о «дополнительных бюджетных расходах», то по официальной информации Министерства здравоохранения и социального развития РФ «в настоящее время (т.е. в 2008 г.) срочную военную службу по призыву проходят около 18 тысяч человек, имеющих ребёнка в возрасте старше трёх лет», и для обеспечения их семей указанными пособиями из федерального бюджета потребуется около 1.5 миллиарда рублей в год. Безусловно, затронутая проблема требует специального изучения и экспертных заключений компетентных органов и организаций, но социальная значимость не терпит отлагательства в её решении.

\*

В последние годы отмечается снижение количества жалоб, адресованных Уполномоченному по правам человека, связанных с пенсионным обеспечением. Вместе с тем, проблемы, связанные с пенсионным обеспечением, остаются, и отрадно отметить, что Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Астраханской области проявляет стремление в их разрешении взаимодействовать с Уполномоченным по правам человека. В феврале 2008 года между аппаратом Уполномоченного по правам человека и Отделением ПФР по Астраханской области было заключено Соглашение о сотрудничестве. Данное соглашение предусматривает, в частности, обмен информацией, проведение совместных приемов граждан и иных мероприятий, обобщение и анализ вопросов, возникающих в деятельности Отделения ПФР при рассмотрении жалоб, для последующей постановки их, в случае необходимости, на федеральном уровне. В рамках установленных Соглашением процедур, многие вопросы, связанные с перерасчетом пенсий, по материнскому (семейному) капиталу, по ежемесячным денежным выплатам и набору социальных услуг, теперь решаются менее формально, но более оперативно и более эффективно.

Анализ обращений показывает, что причинами недовольства граждан являются размеры их пенсии, а они часто являются низкими вследствие недобросовестного отношения работодателей к требованиям законодательства в части отчислений в Пенсионный фонд, а также сохранности архивов по личному учету. Вместе с тем, в ряде случаев в основе возникающих затруднений при назначении пенсий лежат более глубокие и серьезные обстоятельства. Об этом свидетельствуют нижеприведенные примеры.

Гр-н Ш. в период с 1967 г. по 1978 г. являлся военнослужащим Вооруженных Сил СССР. В 2008 году он обратился в Управление Отделения Пенсионного фонда России в Ленинском районе г. Астрахани по вопросу о перерасчете ему пенсии по старости в соответствии с размером его денежного довольствия в период 1973 – 1977 гг. Комиссия Управления ОПФР в Ленинском районе г. Астрахани протоколом № 34 отказала гр-ну Ш. в перерасчете пенсии

Уполномоченным по правам человека направлялся запрос в Центральный архив Министерства обороны Российской Федерации. Однако, согласно ответу, поступившему из ЦАМО РФ от 20.09.2007 г. № 4/111969, документы из воинских частей, где гр-н Ш. служил в период 1973 – 1977 гг. на хранение в данное архивное учреждение не поступали. Соответствующие документы не были обнаружены также и в Архиве Штаба Сибирского военного округа, что подтверждается письмом от 03.12.2007 г. № 24/33-Ш.

Вместе с тем, из в/ч 52690-Е была прислана справка о денежном довольствии Ш., и в сопроводительном письме командира части указывалось, что раздаточные ведомости в архивах Министерства обороны Российской Федерации отсутствуют, но «справка о денежном довольствии гарантированно правильно отражает получаемое денежное довольствие с 1967 г. по 1978 г. и мы несем полную ответственность за её достоверность», поскольку основанием представленных в справке сумм денежного довольствия являются штаты войсковых частей, подчинявшихся в/ч 52690-Е.

Несмотря на это пенсионные органы отказываются производить перерасчет пенсии, ссылаясь на совместное постановление Минтруда РФ и Пенсионного фонда России от 24.02.2002 г. № 16/19па, согласно которому среднемесячный заработок подтверждается работодателями на основании первичных бухгалтерских документов (лицевые счета, платежные ведомости).

Гр-н Ш. решил обратиться в суд с целью установления факта размера его денежного довольствия. Вместе с тем следует отметить, что проверка по жалобе гр-на Ш. вскрыла весьма серьезную проблему, и поскольку в аналогичной ситуации могут оказаться многие военнослужащие, которые после увольнения из Вооруженных Сил продолжали работать, явно необходимо внесение корректив в вышеуказанный нормативный правовой акт (Дело № 02-0543/08).

Другой пример – с гр-кой М., в прошлом сотрудника милиции, также, судя по всему, является не единичным фактом. В июне 2007 года руководитель пенсионного органа УВД Астраханской области убедил гр-ку М. написать заявление об отказе от пенсии за выслугу лет, на том основании, что право на пенсию у неё якобы отсутствует.

Однако впоследствии, изучив правовые нормы, и убедившись, что у неё имелось право на пенсию, М. в январе 2008 года обратилась с соответствующим заявлением к руководству УВД Астраханской области. В марте 2008 года УВД области ответило отказом в назначении пенсии и выплате суммы пенсии за период необоснованного прекращения её выплаты.

Поскольку пенсионный орган УВД Астраханской области в обоснование своего решения сослался на разъяснение Министерства внутренних дел Российской Федерации, Уполномоченный направил в данный орган запрос. В ответе Департамента кадрового обеспечения МВД РФ от 03.04.2008 года № 21/м-1006 вновь настаивалось на неправомерности первоначального назначения пенсии гр-ке М.

При этом к гр-ке М. был применён порядок определения начала службы в органах внутренних дел, установленный Положением о прохождении службы в органах внутренних дел 1992 года, в то время как заявительница начинала работу в милиции в 1982 году.

С помощью Уполномоченного по правам человека М. решила отстаивать свое право в суде. Решением Кировского районного суда г. Астрахани от 07.08.2008 года отказ УВД Астраханской области в возобновлении выплаты гр-ке М. пенсии за выслугу лет в органах внутренних дел был признан незаконным. Суд подтвердил законность назначения М. указанной пенсии при её увольнении из органов внутренних дел в 1995 году. Данное решение было подтверждено кассационным определением судебной коллегии по гражданским делам Астраханского областного суда от 17.09.2008 года.

В соответствии с названным решением суда, М. имела законное право на продолжение получения пенсии за выслугу лет в органах внутренних дел и после мая 2007 года, а до дня её первого обращения по этому вопросу в УВД в январе 2008 года прошло менее 12 месяцев (согласно статье 53 Закона РФ от 12.02.1993 года № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей», при несвоевременном обращении пенсия за прошлое время назначается со дня возникновения права на пенсию, но не более чем за 12 месяцев, предшествующих дню обращения за ней).

Руководство УВД Астраханской области, вынужденное на основании решения суда восстановить выплату гр-ке М. пенсии за выслугу лет с 1 ноября 2008 года, тем не менее, уклонилось от ответа на запрос Уполномоченного – будет ли выплачена заявительнице разница между трудовой пенсией и пенсией за выслугу лет за весь период её необоснованной невыплаты (июня 2007 – октябрь 2008 гг.).

В этой связи, Уполномоченный по правам человека обратился к министру внутренних дел РФ с ходатайством обязать пенсионный орган УВД выплатить М. указанную разницу и одновременно просил его проверить иные случаи прекращения выплаты пенсии за выслугу лет сотрудникам милиции, поступившим на службу до 1992 года, по основанию исчисления срока службы в органах внутренних дел только после присвоения первичного специального звания начальствующего состава (Положение 1992 года).

Департамент кадрового обеспечения МВД РФ в письме от 24.11.2008 года № 21/С-3665 ответил, что поскольку в решении суда ничего не сказано о выплате М. разницы между пенсией за выслугу лет и трудовой пенсией, то данная разница выплачиваться не будет. Что же касается принципиального вопроса – о неправомерности прекращения выплаты пенсии за выслугу лет сотрудникам, у которых после присвоения первичного звания и до конца

службы выслуга составила чуть меньше 12 лет и 6 месяцев, то он вообще обойден молчанием. **Из этого ответа можно сделать только один вывод – пенсионные права многих бывших сотрудников органов внутренних дел продолжают нарушаться.**

Наконец, следует сказать и о проблеме пенсионного обеспечения военнослужащих и аттестованных сотрудников органов внутренних дел, которым не была индексирована пенсия после увеличения на 25 процентов должностных окладов по линии Минобороны и МВД. Люди стали взыскивать недополученную часть пенсии через суд.

Позже выяснилось, что многие неправильно произвели расчёт суммы, подлежащей взысканию. Ошибка заключалась в том, что за основу своих расчётов истцы брали штатные оклады по своей должности, установленные на 1 января 1995 года. Между тем, согласно пункту 8 Постановления Совета Министров Российской Федерации от 22 сентября 1993 года № 941, пенсии бывшим военнослужащим и сотрудникам органов внутренних дел должны исчисляться исходя из сумм денежного довольствия по состоянию на день назначения или перерасчёта пенсии. Иными словами, расчет нужно было делать исходя из того размера должностного оклада по штатной должности, который был бы у пенсионера на день обращения в суд, а в случае его изменения за время рассмотрения дела в суде – исходя из оклада на день вынесения судебного решения.

Именно такой порядок расчёта единовременной доплаты к пенсии был предусмотрен Указом Президента Российской Федерации от 18 октября 2007 года № 1337с. Однако пункт 3 вышеназванного Указа устанавливал, что его действие не распространяется на лиц, получивших доплату к пенсии на основании судебных решений. В этой связи возник вопрос: как быть тем, кто ранее добился доплаты к пенсии через суд? Могут ли они претендовать на получение разницы между суммой, уже взысканной по суду, и суммой, рассчитанной в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 октября 2007 года? Теоретически – да, через суд. Однако, к сожалению, на конец 2008 года было известно, что в Астраханской области не имеется судебных решений, принятых в пользу военных пенсионеров. Напротив, суды отказывают пожилым людям в удовлетворении их исков.

Аналогичная ситуация с доплатой к пенсии, связанной с её перерасчетом вследствие увеличения в 2000 году стоимости продовольственного пайка.

В соответствии с Федеральным законом «О бюджете Российской Федерации на 2000 год» стоимость продовольственного пайка для военнослужащих с 1 января 2000 года была увеличена с 378 руб. до 608 руб. Однако, в нарушение положений статей 43 и 49 Закона РФ от 12.01.1993 года № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей», пенсии, назначенные указанным категориям пенсионеров, до 1 декабря 2000 года пересчитаны не были.

Следует отметить, что обращения граждан в пенсионные органы остаются безрезультатными. По проблеме доплаты к пенсии в связи с увеличением стоимости продовольственного пайка Уполномоченный по правам человека в 2008 году обращался в разные федеральные органы исполнительной власти, но данный вопрос до настоящего времени так и не нашел справедливого разрешения.

В этой связи, ещё одна проблема – наследование своевременно не назначенной и невыплаченной части пенсии вдовами и другими членами семьи военных пенсионеров. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 октября 2007 года № 1373с «О некоторых мерах по обеспечению социальной защиты отдельных категорий пенсионеров», министру обороны Российской Федерации, министру внутренних дел Российской Федерации и директору Федеральной службы безопасности Российской Федерации было поручено обеспечить выплату единовременной доплаты к пенсиям лицам, проходившим военную службу, службу в органах внутренних дел Российской Федерации.

Данный Указ устранял несправедливость, ставшую следствием несвоевременной индексации пенсии *военнослужащим и сотрудникам органов внутренних дел*. Однако многие из них умерли до того, как на официальном уровне было признано нарушение их права на пенсионное обеспечение, выразившееся в несвоевременной индексации пенсии или в период с 18 октября 2007 года до 1 января 2008 года.

Согласно статье 63 Закона РФ от 12 февраля 1993 года № 4468-1: «Сумма пенсии, причитавшаяся пенсионеру, ...и оставшаяся недополученной в связи с его смертью, выплачивается членам семьи умершего пенсионера, если они производили его похороны, без включения этих сумм в состав наследства. В других случаях сумма пенсии, недополученная пенсионером в связи со смертью, выплачивается его наследникам на общих основаниях, установленных гражданским законодательством Российской Федерации».

Строго говоря, Указ Президента Российской Федерации от 18 октября 2007 года № 1883с не установил право на единовременную доплату, а лишь признал, что такое возникло у пенсионеров Минобороны РФ и МВД РФ ещё в 1995 году.

По существу, недополученная доплата к пенсии за период с 1 января 1995 года по 1 марта 1998 года – следствие неправомерного неисполнения уполномоченными государственными органами своих обязанностей по своевременному, в беззаявительном порядке, перерасчёту пенсии. А это значит, имеются все основания полагать, что у вдов и других наследников лиц, имевших право на единовременную доплату к пенсии, но не успевших воспользоваться своим правом, есть необходимые правовые основания для предъявления требований о получении суммы данной доплаты в виде наследства.

В соответствии со статьей 1112 Гражданского кодекса РФ: «В состав наследства входят принадлежащие наследодателю на день открытия

наследства вещи, иное имущество, в том числе имущественные права и обязанности». Согласно статье 1183 Гражданского кодекса РФ: «Право на получение подлежавших выплате наследодателю, но не полученных им при жизни по какой-либо причине сумм заработной платы и приравненных к ней платежей, пенсий, стипендий, пособий по социальному страхованию, возмещения вреда, причиненного жизни или здоровью, алиментов и иных денежных сумм, предоставленных гражданину в качестве средств к существованию, принадлежит проживавшим совместно с умершим членам его семьи, а также его нетрудоспособным иждивенцам независимо от того, проживали они совместно с умершим или не проживали».

Но, несмотря на, казалось бы, ясные правовые нормы, и в данном вопросе следует констатировать отсутствие законного и справедливого разрешения проблемы.

В 2008 году к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области стали поступать обращения вдов этой категории лиц по вопросу наследования своевременно не назначенной и невыплаченной части пенсии их мужей в сумме указанной единовременной доплаты к пенсии.

Уполномоченным по правам человека направлялись письма в адрес Министра обороны Российской Федерации и Министра внутренних дел Российской Федерации, в которых содержалась просьба о положительном решении данного вопроса.

Позиция данных государственных органов, изложенная в письмах Врио начальника управления социального обеспечения Главного финансово-экономического управления Министерства обороны Российской Федерации от 27.02.2008 № 180/4/1-129 и заместителя начальника нормативного управления Финансово-экономического департамента Министерства внутренних дел РФ от 26.02.2008 № 31/Отн-575, заключалась в том, что оснований для выплаты доплаты, установленной Указом Президента Российской Федерации от 18 октября 2007 года № 1373с, членам семьи лиц, которым данная доплата подлежала начислению, не имеется.

В качестве обоснования такой позиции указанные должностные лица ссылались на определение Верховного Суда Российской Федерации от 3 ноября 2006 года № 83-В06-17.

В данном определении, принятом Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, содержится толкование статьи 1183 Гражданского кодекса Российской Федерации, и в этой связи устанавливается, что право наследования невыплаченных сумм, предоставленных гражданину в качестве средств к существованию, предоставляется наследнику «в отношении тех денежных сумм, которые входят в состав наследственной массы, то есть реально начислены, но не были по различным причинам получены ко дню открытия наследства».

Между тем, ссылка на определение Верховного Суда Российской Федерации от 3 ноября 2006 года № 83-В06-17 вряд ли может быть признана в данном случае обоснованной, поскольку речь идет о судебном решении,

принятом по конкретному делу, и которое в этой связи не может распространяться на иные правоотношения, не связанные с этим делом. Более того, толкование, данное Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации статье 1183 ГК РФ, *по своему содержанию фактически представляет собой новую норму права*, в то время как издание таковых является прерогативой государственных органов законодательной и исполнительной власти.

Статья 1183 Гражданского кодекса РФ устанавливает право наследования сумм, «подлежавших выплате наследодателю, но не полученных им при жизни *по какой либо причине*». При этом *причиной* неполучения наследодателем заработной платы и приравненных к ней платежей, включая пенсию, может являться и то, что органы, обязанные *реально начислить* денежные суммы, вследствие неправомерного бездействия, своевременно не осуществили это начисление.

Указ Президента Российской Федерации от 18 октября 2007 года № 1373с «О некоторых мерах по обеспечению социальной защиты отдельных категорий пенсионеров» по существу восстановил право определенной категории граждан на получение денежной суммы, являвшейся недополученной частью их пенсии, то есть восстановил их имущественные права, которые возникли у них ещё в 1994 – 1998 гг. и, соответственно, с этого времени принадлежали им.

Согласно статьям 1112 и 1183 Гражданского кодекса РФ в состав наследства входят *принадлежавшие наследодателю* на день открытия наследства вещи, иное имущество и имущественные права умершего, и, прежде всего, право на получение платежей, являющихся средствами для существования наследодателя.

Хотелось бы отметить, что позиция МВД России, занятая в 2008 году, противоречит Инструкции об организации работы по пенсионному обеспечению в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 27 мая 2005 года № 418, пункт 37 которой содержит следующее положение:

«В случае несвоевременного перерасчета пенсии пенсионным подразделением производится выплата недополученной пенсии (разницы в пенсии) пенсионеру, а в случае его смерти: а) членам семьи пенсионера, проживавшим совместно с ним, - по предъявлении документов о совместном проживании на день смерти; б) наследникам пенсионера - по предъявлении свидетельства об открытии наследства».

В связи с отказом пенсионными органами Минобороны РФ и МВД РФ данной категории граждан в выплате этих сумм в настоящее время они вынуждены защищать своё право на их исчисление и последующее получение в судебных инстанциях. Такая ситуация обоснованно вызывает у этих граждан обиду и негодование, ведёт не только к ненужному напряжению в обществе, но и требует больших материальных затрат как этих истцов, так и судебных органов.

В 2008 году при рассмотрении обращений граждан выявились проблемы, связанные с социальной защитой участников ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС. Так, большая группа участников ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС, проживающих в Астрахани, предприняла попытку восстановить свое право на социальное обеспечение по возмещению вреда здоровью, обращаясь сначала в Министерство социального развития и труда Астраханской области, а затем в суд. Указанные граждане по закону имеют право на получение ежемесячной выплаты по возмещению вреда здоровью, которую обязаны производить органы социальной защиты. Однако в течение практически пяти лет – с июля 2000 г. по май 2005 г. – положенная выплата им не производилась, в связи с чем они вынуждены были обратиться в суд.

По иску гр-н О., В. и С., являющихся инвалидами 1 и 2 группы, решением Кировского районного суда г. Астрахани от 9 августа 2005 года в их пользу была взыскана задолженность по указанным выплатам. Поскольку в течение длительного времени указанная выплата незаконно удерживались, указанные граждане вполне обоснованно поставили вопрос о её индексации.

Однако попытки участников ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС добиться восстановления своего права в суде, обернулись для них бесконечным хождением по кругу, унижением, бессмысленной тратой времени и здоровья. Так, сначала суд первой инстанции отказал в удовлетворении их требования, затем принял решение в пользу истцов, пока, наконец, судебная коллегия по гражданским делам Астраханского областного суда вновь не приняла отрицательное решение. Заявителям удалось доказать свою правоту в Президиуме Астраханского областного суда, который, направив дело на новое рассмотрение в суд районной инстанции, изложил свою правовую позицию по данному вопросу. На её основе решением Кировского районного суда г. Астрахани исковые требования гр-н О., В. и С. были вновь признаны обоснованными и удовлетворены, однако ответчиком – Министерством социального развития и труда Астраханской области – вновь была подана кассационная жалоба.

Дальнейшее не поддается объяснению ни с точки зрения права, ни с точки зрения здравого смысла: кассационная инстанция отменила решение Кировского районного суда, и, несмотря на ранее принятое постановление Президиума Астраханского областного суда, приняла решение отказать в удовлетворении исковых требований заявителей. Таким образом, нижестоящая судебная инстанция проигнорировала решение вышестоящей, хотя в соответствии частью 2 статьи 390 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, указания вышестоящего суда о толковании закона являются обязательными для суда, рассматривающего дело.

Позиция Министерства социального развития и труда Астраханской области, равно как и позиция некоторых судей, основывается на предположении, что заявители якобы требуют двойной индексации. Между тем, вышеуказанным решением Кировского районного суда г. Астрахани от 9

августа 2005 года в пользу участников ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС взыскана не индексация, а недоплата сумм возмещения вреда здоровью. В этой связи, Уполномоченным по правам человека было направлено мотивированное ходатайство в Астраханский областной суд в порядке статьи 23 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области», в котором было изложено его мнение по данному делу. Уполномоченный по правам человека в своем ходатайстве в суд надзорной инстанции отметил, что явно неправильное применение положений закона повлекло нарушение права гр-н О., В. и С. на социальное обеспечение.

Другая проблема связана с наследованием суммы страховой выплаты по обязательному бесплатному государственному страхованию личности от радиационного ущерба, выявленная при рассмотрении жалобы гр-ки В., инвалида 3 группы, ветерана труда (Дело № 02-0637/08).

Муж заявительницы гр-н Т., участвовавший в ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС, умер в июне 2004 года. Тем самым наступило страховое событие, предусмотренное статьей 28 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» от 15 мая 1991 года № 1244-1 (в редакции до принятия Федерального закона от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ, который признал данную статью утратившей силу).

Страховая компания в лице ОАО «Росгосстрах» отказало гр-ке В. в страховой выплате, и последняя была вынуждена обратиться за защитой своего права в суд. Решением Ленинского районного суда г. Астрахани от 23 апреля 2008 года требование В. было удовлетворено: на ОАО «Росгосстрах» была возложена обязанность выплатить ей сумму страховой выплаты.

Однако судебная коллегия по гражданским делам Астраханского областного суда 30 июля 2008 года отменила решение суда первой инстанции и постановила требования гр-ки В. к ответчику оставить без удовлетворения. Суд кассационной инстанции согласился с доводом кассационного представления прокуратуры о том, что «на момент обращения В. в страховую компанию за страховой выплатой статья 28 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и Постановление Правительства РФ № 851 от 05.11.1992 г. «Об обязательном бесплатном государственном страховании личности от риска радиационного ущерба вследствие чернобыльской катастрофы» признаны утратившими силу».

В этой связи в кассационном определении указывалось: «Действия В. по получению решения Ростовского регионального межведомственного экспертного совета от 04.12.2006 г., которое является обязательным условием произведения выплат страховых сумм по обязательному бесплатному страхованию личности от риска радиационного ущерба вследствие чернобыльской катастрофы, её обращение в страховую организацию, с суд с иском, были совершены после того, как статья 28 Закона РФ «О социальной

защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и Постановление Правительства РФ от 05.11.1992 г. № 851 утратили силу. Судом первой инстанции не учтено, что утративший силу правовой акт не порождает правовых последствий».

Кроме того, судья Астраханского областного суда, вынесший определение об отказе передать дело в связи с надзорной жалобой В. в суд надзорной инстанции для рассмотрения по существу, указал: «Кроме того, установлено, что 15 декабря 1995 года Т. была выплачена страховая сумма по обязательному социальному страхованию от риска радиационного ущерба вследствие чернобыльской катастрофы в размере 50 МРОТ, которую он не оспаривал». Хотя отсюда судья не сделал какого-либо прямого вывода, но само упоминание является ещё одним «неявным» доводом для отказа.

Направляя мотивированное ходатайство в порядке статьи 23 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области», Уполномоченный по правам человека отметил, что и суд кассационной инстанции, и судья Астраханского областного судья исходили из того, что, поскольку связь смерти мужа гр-ки В. с воздействием радиации установлена в 2006 году, а к тому времени статья 28 уже утратила силу, то у В. отсутствует право на страховую выплату.

Между тем, условием, основанием назначения страховой выплаты является именно *страховое событие* (развитие заболевания, установление инвалидности, смерть лица), а не *момент установления связи между страховым событием и радиационным воздействием*, выраженным в документе. Страховое событие возникает в момент смерти лица, а не в момент, когда причина этой смерти установлена уполномоченным органом.

Таким образом, несмотря на то, что причинно-следственная связь между смертью Т. и радиационным воздействием на него была установлена в 2006 году, само страховое событие произошло не в 2006 году, а именно в 2004 году. Страховое событие наступило 6 июня 2004 года, а статья 28 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» утратила силу – с 1 января 2005 года. Таким образом, на момент наступления страхового события данная норма действовала.

Не может служить основанием для отказа и тот факт, что Т. уже получал страховую выплату при установлении ему инвалидности. Статья 28 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», увязывала выплату страховой суммы с наступлением страхового события, и при этом в ней не оговаривалось, что страховая сумма выплачивается один раз и только в связи с наступлением одного из трех страховых событий.

\* \* \*

Специально следует остановиться на проблеме, которая в 2008 году стала предметом изучения, в связи с коллективными обращениями медицинских работников, осуществляющих трудовую деятельность в сельской местности.

В соответствии со статьей 63 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 года № 5487-1, медицинским работникам, осуществляющим трудовую деятельность в сельской местности, предоставлялась социальная поддержка в форме бесплатного предоставления квартир с отоплением и освещением.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики» от 6 мая 2003 года № 52-ФЗ, субъекты Российской Федерации обязаны были до 1 января 2005 года ввести в действие правовое регулирование, обеспечивающее предоставление субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг соответствующим категориям медицинских работников, работающих и проживающих в сельской местности, т.е. осуществить переход от предоставления натуральных льгот к предоставлению субсидий.

Однако в Астраханской области данная проблема остается до конца не урегулированной. Льготы для медицинских работников установлены пунктом 7 статьи 2 Закона Астраханской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан» № 68/2004-ОЗ. Все они, в том числе живущие и работающие в сельской местности, имеют право на: 1) первоочередное получение жилых помещений и 2) приобретение на льготных условиях автотранспорта. Много ли на селе строится жилья, чтобы первоочередное предоставление жилья было актуальным? И нужна ли льгота по приобретению автотранспорта медицинскому работнику на селе с его заработком?

Между тем, статья 63 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан до принятия 122-го Федерального закона выделяла медицинских работников, живущих и работающих в сельской местности, как отдельную льготную категорию, причем им предоставлялась льгота, *жизненно актуальная* для тех, кто проживает в селе, а именно – по оплате освещения и отопления.

Те, кто возражают относительно принятия поправки в Закон Астраханской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан», обычно приводят следующий довод: в статье 63 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан говорилось о медицинских и фармацевтических работниках «систем здравоохранения», а в регионе областных учреждений здравоохранения, расположенных в сельской местности, – нет.

Однако разделение медицинских работников как по ведомственной принадлежности, так и по линии «государственные» – «муниципальные» вряд ли вообще приемлемо. К примеру, медработники, занятые в

учреждениях социального обслуживания, выполняют те же самые функции, что и работники собственно лечебных учреждений. Между тем медиков, проживающих в сельской местности и работающих вне «системы здравоохранения», достаточно много.

Так, по данным Министерства социального развития и труда Астраханской области (письмо от 08.05.2008 г. № 1758/02-04), в областных учреждениях социальной защиты Астраханской области, расположенных в сельской местности, осуществляет трудовую деятельность 902 медицинских работника. По данным Министерства образования и науки Астраханской области (письмо от 25.11.2008 г. № 6241), в областных учреждениях, подведомственных данному министерству и расположенных в сельской местности, трудятся 44 медицинских работника.

Что же касается довода о том, что это, приведет к неравенству прав медицинских работников, проживающих в сельской местности и в городе, то следует напомнить, что Закон Астраханской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан» устанавливает такие категории, как проживающие и работающие в сельской местности работники культуры, работники физкультуры и спорта. При этом не ставится же вопрос о неравноправии, к примеру, работника культуры, живущего в городе, и работника культуры, живущего в селе.

Федеральное законодательство прямо ориентирует региональные власти обеспечивать социальную поддержку медицинских работников, причем не только учреждений здравоохранения. Так, например, согласно статье 25 Федерального закона «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»: «медицинским работникам государственной системы социальных служб, непосредственно занятым социально-медицинским обслуживанием, могут предусматриваться меры социальной поддержки в порядке и на условиях, которые предусмотрены законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации для медицинских работников государственных учреждений здравоохранения».

В пользу принятия нормативного правового акта, предусматривающего единый базовый набор мер социальной защиты *для всех медицинских работников* говорит и тот факт, что в различных муниципальных образованиях данный вопрос не получил единообразного решения. Так, в Красноярском, Енотаевском, Ахтубинском, Наримановском и Володарском районах льгота по оплате жилья и коммунальных услуг установлена и для самого медицинского работника, и для членов его семьи. В Черноярском и Икрянинском районах – только для медицинского работника, причем в Икрянинском районе в объеме 50 % нормативов потребления коммунальных услуг. При этом, лишь в Енотаевском районе эта льгота распространяется на всех медицинских работников, без учета ведомственной принадлежности учреждений, в которых они работают. В четырех районах – Камызякском, Харабалинском, Лиманском и Приволжском – предоставление льгот для

медиков вообще не установлено. Все это не только ущемляет социальные права медицинских работников, живущих и работающих в сельской местности, но ставит медицинских работников данной категории в неравное положение, что противоречит статье 19 Конституции Российской Федерации.

В этой связи, полагаем необходимым рекомендовать внести в Закон Астраханской области «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан» от 27.12.2004 г. № 68/2004-ОЗ изменения, установив порядок и объемы мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг в отношении медицинских работников, живущих и работающих в учреждениях и организациях Астраханской области, расположенных в сельской местности, а также предусмотреть единый объем предоставляемых льгот медицинским работникам муниципальных организаций и учреждений, гарантированный областным бюджетом.

#### V.

Основные гарантии прав граждан в сфере трудовых правоотношений закреплены в статье 37 Конституции Российской Федерации.

В 2008 году нарушения трудового законодательства на территории Астраханской области выражались, как и ранее, в злоупотреблениях работодателей при проведении процедур сокращения численности или штата работников организаций, в систематической невыплате заработной платы, неисполнении судебных приказов о принудительном взыскании заработной платы. Согласно официальным данным, поступившим из Государственной инспекции труда, в Астраханской области задолженность по заработной плате на конец 2008 года составила 3,038 млн. руб., при этом основная масса задолженности по зарплате – перед работниками, проживающими и занятыми в сельских населенных пунктах (примерно 2/3 задолженностей по зарплате приходится на предприятия сельского хозяйства и рыболовную отрасль).

Кроме того, Гострудинспекция констатирует резкое увеличение в 2008 году фактов нарушений трудовых прав женщин на ряде крупных предприятий области, касающихся, прежде всего, *безопасности труда*. Так, к примеру, в ООО «Меркурий» с работницами, занятыми на работах с вредными и опасными условиями труда (оператор хлебопекарных печей, оператор формовки), не проводилось в установленном порядке обучение по охране труда; работницам не выдавались необходимые спецодежда и другие средства индивидуальной защиты. На целом ряде предприятий розничной и оптовой торговли инспекторы Гострудинспекции выявили, что температура воздуха в помещениях не соответствует нормативным требованиям. Массовым явлением по-прежнему остается отсутствие трудовых договоров. В ряде случаев договоры не соответствуют требованиям Трудового кодекса Российской Федерации.

Большинство жалоб, поступающих в адрес Уполномоченного по правам человека, как и в прошлые годы, направляется для рассмотрения по

существо в другие государственные органы, однако их разрешение с учетом социальной значимости, остается на контроле.

Как отмечалось выше, основной проблемой остается задолженность работодателей по заработной плате.

Так, к Уполномоченному по правам человека поступило заявление гр-на Г. о нарушении администрацией ООО «Астраханьэлектропассажиртранс» норм трудового законодательства. Из содержания жалобы следовало, что работодатель не только имел перед работником задолженность по заработной плате свыше 2-х месяцев, но и отказывал в выдаче ему справки о задолженности, что свидетельствовало о грубейшем нарушении статей 62, 136 Трудового кодекса РФ. В соответствии с п.п. 3. ч. 1 статьи 17 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области», указанное обращение было направлено для рассмотрения в Государственную инспекцию труда по Астраханской области. Одновременно, Уполномоченным по правам человека было рекомендовано заявителю обратиться к мировому судье по месту нахождения организации с заявлением о выдаче судебного приказа на принудительное взыскание, возникшей перед работником задолженности, а также направлен ему образец заявления о выдаче судебного приказа.

В процессе проведения проверки Гострудинспекцией было установлено, что данное нарушение носило не единичный, а массовый характер; общая сумма задолженности по зарплате работникам на данном предприятии составила 5,5 млн. рублей. В результате генеральному директору ООО «Астраханьэлектропассажиртранс» было выдано предписание о погашении задолженности по заработной плате, он был привлечен к административной ответственности, материал направлен в следственные органы в порядке статьи 145-1 Уголовного кодекса Российской Федерации (Дело № 02-0080/08).

Вместе с тем, по ряду жалоб, связанных с трудовыми правоотношениями, Уполномоченным по правам человека было начато собственное производство, в результате которого права заявителей были восстановлены. Приведем здесь лишь два примера.

Так, гр-н В. обратился по вопросу нарушения трудовых прав лиц – работников бюджетных образовательных учреждений, имеющих ученые степени кандидатов и докторов наук (Дело № 02-0477/08). В результате рассмотрения жалобы было установлено следующее. В связи с принятием Федерального закона от 16 октября 2006 г. № 161-ФЗ «О внесении изменений в статью 30 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», с 1 ноября 2006 года были увеличены доплаты за ученые степени: кандидатам наук – 3000 рублей, докторам наук – 7000 рублей. Указанные надбавки подлежали выплате с 1 ноября 2006 года

Во исполнение данного федерального закона, Правительством Астраханской области было принято постановление от 20 марта 2007 года № 92-П «О внесении изменений в постановление администрации Астраханской

области от 31.12.04 г. № 19/243», которым были подтверждены федеральные надбавки, однако выплате они подлежали с 1 января 2007 года.

Таким образом, действия Правительства Астраханской области в данном вопросе вошли в явное противоречие с конституционным принципом о верховенстве федерального законодательства над законодательством субъектов Российской Федерации, и, кроме того, явно ущемляли права и законные интересы работников образовательной сферы.

В соответствии со статьей 14 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области», Уполномоченным по правам человека было направлено письмо в Правительство Астраханской области с констатацией неправомерности таких действий, и рекомендацией рассмотреть вопрос о внесении поправки в пункт 4 постановления Правительства Астраханской области от 20.03.2007 г. № 92-П «О внесении изменений в постановление администрации Астраханской области от 31.12.04 г. № 19/243». Рекомендация Уполномоченного по правам человека была учтена, и 25 марта 2008 года Правительством Астраханской области было принято соответствующее постановление № 92-П. Таким образом, было восстановлено право лиц, относящихся к профессорско-преподавательскому составу государственных учреждений высшего и дополнительного образования региона, на выплаты, в сроки, установленные федеральным законодательством.

Другой пример связан с производством по коллективному обращению от родственников погибших членов экипажа судна «Камюст-1», которое затонуло в Каспийском море. Заявители просили оказать содействие в объективном расследовании несчастного случая и получении полагающихся членам семей погибших моряков социальных и страховых платежей.

Судовладельцем «Камюст-1» являлась британская фирма «Business Mind Corp». Представитель данной фирмы на территории России – ООО ТЭК «Еврошипинг» – зафрахтовал судно по договору бербоут чартера, с регистрацией в реестре морского порта г. Таганрога Ростовской области.

Сложность ситуации заключалась в том, что между судовладельцем и членами экипажа судна трудовой договор был заключен по правилам англосаксонского права. Это и послужило основанием того, что некоторые государственные органы, в чью обязанность входило расследование обстоятельств катастрофы, не только уклонились от расследования, но также не оформили и не выдали родственникам жертв определённые нормами российского законодательства документы.

В своем заключении по данному делу Уполномоченный по правам человека отметил, что в соответствии с нормами статей 10, 11, 228–231 Трудового кодекса Российской Федерации, внутригосударственное трудовое законодательство распространяется на отношения, в которых участвует иностранная сторона, вследствие чего подобные несчастные случаи подлежат расследованию по общему правилу. По его результатам должны оформляться

соответствующие материалы расследования, которые передаются заинтересованным лицам. Федеральной службой по труду и занятости, куда было направлено заключение, согласилось с доводами Уполномоченного по правам человека, и расследование несчастного случая было поручено Государственной инспекции труда в Астраханской области. По результатам проверки, на основании заключения государственного инспектора труда, пострадавшим были оформлены акты по форме Н-1, а материалы расследования направлены в Астраханскую транспортную прокуратуру (Дело № 02-0129/08).

Наконец пример, связанный с правом на защиту от безработицы. К Уполномоченному по правам человека обратилась гр-ка Д., которой в 2003 году была установлена вторая группа инвалидности и назначено пенсионное обеспечение. Затем группа инвалидности была изменена на третью, а в конце 2007 года инвалидность была снята, и заявительница признана полностью трудоспособной. В течение четырех лет Д. не работала, имея в качестве источника дохода пенсию, так как её состояние требовало не превышать минимальных физических нагрузок. Оказавшись без средств к существованию, гр-ка Д. пыталась устроиться на работу самостоятельно, однако работодателей не устраивал возраст заявительницы (53 года). В этой связи, она обратилась в Агентство по занятости населения Астраханской области, однако сотрудники данного учреждения отказались принять Д. на учет, мотивируя свой отказ тем, что для постановки на учет заявительнице необходимо предоставить справку о среднем заработке с последнего места работы. Между тем, представить такую справку Д. не могла по той причине, что предприятие, на котором она осуществляла трудовую деятельность было ликвидировано ещё до признания гр-ки Д. инвалидом (т.е. – до 2003 года).

В своем заключении, направленном в Агентство по занятости населения Астраханской области, Уполномоченный по правам человека отметил, что отказ гр-ке Д. в принятии на учет в качестве безработной был неправомерным, так как согласно пункта 19 Приказа Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 3 июля 2006 года № 513, гражданам, восстанавливающим трудовую деятельность после длительного (более одного года) перерыва, предоставление справки о средней заработной плате не требуется. Руководителю Агентства было рекомендовано принять меры по восстановлению прав гр-ки Д., после чего она была принята на учет в ОГУ «Центр занятости населения города Астрахани», и ей было назначено пособие по безработице. (Дело № 02-0035/08).

Возвращаясь к наиболее распространенному виду нарушения трудовых прав – не выплате заработной платы, – следует отметить, что работодатель (уполномоченные им представители), допустившие задержку выплаты работникам заработной платы и другие нарушения оплаты труда, несут дисциплинарную, административную, а в ряде случаев и уголовную ответственность в соответствии с нормами федерального законодательства. Однако, как показывает практика, санкции, предусмотренные статьями 5.27 и

5.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, не являются, чаще всего, эффективным средством воздействия на недобросовестных работодателей. То же самое следует сказать и о так называемой «пене», которую закон предусматривает за задержку трудовых выплат. В соответствии со статьей 236 Трудового кодекса РФ, при нарушении работодателем установленного срока выплаты заработной платы, оплаты отпуска, выплат при увольнении и других выплат, причитающихся работнику, работодатель обязан осуществить их с уплатой процентов (денежной компенсации) в размере не ниже 1/300 от действующей в это время ставки рефинансирования Центрального банка России за каждый день просрочки. Однако столь низкие проценты не являются гарантией от повторения нарушений работодателями норм трудового законодательства.

## VI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение можно констатировать, что **ситуация с правами человека в Астраханской области в 2008 году оставалась сложной.**

- В сфере социально-экономических прав основная проблема, по-прежнему, – предоставление жилья нуждающимся категориям граждан, социальное обеспечение льготных категорий граждан.

- В сфере гражданских (личных) прав – нарушения прав на свободу, достоинство и личную неприкосновенность, причем в наибольшей степени проблемы нарушения этих прав сопряжены с деятельностью правоохранительных органов.

- К сожалению, в 2008 году, как и ранее, продолжали иметь место факты систематического нарушения прав таких категорий граждан, как инвалиды, дети-сироты, трудовые мигранты.

Проблемы, на которые Уполномоченному по правам человека в Астраханской области приходится акцентировать внимание общественности и государственных органов в своих Докладах, носят системный характер.

Отсутствие в ряде случаев четкого правового регулирования, в т.ч. законодательно закрепленных механизмов реализации тех или иных нормативных правовых актов, а также организационная неупорядоченность, всё это, в совокупности с бездушием, некомпетентностью и безответственностью отдельных должностных лиц с одной стороны, и правовой неграмотностью и правовым нигилизмом граждан, с другой, – приводит к тем нарушениям прав и свобод, о которых шла речь в настоящем и в предыдущих докладах Уполномоченного по правам человека.

Содействие совершенствованию законов и административных процедур, обеспечивающих гарантии соблюдения прав человека, невозможно без конструктивного взаимодействия Уполномоченного по правам человека с федеральными и региональными органами власти, правоохранительными структурами, местным самоуправлением, а также ведущими институтами

гражданского общества – общественными объединениями, научно-образовательными учреждениями, средствами массовой информации.

Уже сегодня видны контуры проблем, которые станут более острыми в ближайшей перспективе, и будут носить долговременный характер (рост безработицы, повышение цен и тарифов). Их прогнозирование, а главное выработка возможных мер, которые позволили бы минимизировать их негативное воздействие с точки зрения прав человека, – это задача, которая может быть также решена лишь при скоординированных усилиях различных государственных и общественных институтов.

**В этой связи создание при Уполномоченном по правам человека в Астраханской области постоянно действующего экспертного сообщества из числа ведущих специалистов по наиболее социально значимым аспектам и направлениям – становится одним из приоритетов в деятельности Уполномоченного по правам человека в Астраханской области и его аппарата в 2009 году.**

Становится и все более очевидной роль института Уполномоченного по правам человека не только в *реагировании на нарушения прав*, но и в *их предупреждении*, что предполагает активизацию работы по защите прав тех категорий лиц, которые в силу разных причин не могут самостоятельно отстаивать свои права.

При этом, деятельность Уполномоченного по правам человека в Астраханской области неизменно будет направлена на то, чтобы органы власти всех уровней, все должностные лица руководствовались конституционным принципом о том, что: **«Человек его права и свободы – являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства».**

Уполномоченный по правам  
человека в Астраханской области

Ю.Н. САЛТЫКОВ

Февраль  
2009 год