

**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ**

ДОКЛАД

**О ПОЛОЖЕНИИ С ПРАВАМИ ЧЕЛОВЕКА
В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ В 2014 ГОДУ**

Астрахань
2015

Доклад о положении с правами человека в Астраханской области в 2014 году. - Астрахань: ООО “Типография “Новая Линия”, 2015. - 117 с.

- © Уполномоченный по правам человека в Астраханской области, 2015
- © ООО “Типография “Новая Линия”, 2015
Фото на обложке В.Д. Лоянича

РАЗДЕЛ I.
ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ В 2010–2014 гг.:
ОСНОВНЫЕ ИТОГИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Настоящий Доклад о положении с правами человека на территории Астраханской области подготовлен накануне окончания 5-летнего срока деятельности Уполномоченного по правам человека, избранного в соответствии с Постановлением Государственной Думы Астраханской области от 22.04.2010 года № 139/4. В этой связи было бы логичным в общих чертах подвести основные итоги работы Уполномоченного и его аппарата за предшествующие 4,5 года.

В какой-то степени они были *переломными* с точки зрения дальнейшего развития института Уполномоченного по правам человека в нашей стране. О его значимости для сохранения политической стабильности, утверждения ценностей демократии, повышения уровня правовой культуры общества было заявлено на высшем государственном уровне.

Дата 16 августа 2012 года, безусловно, является знаковым рубежом в истории института омбудсмена в России — в этот день в Москву на встречу с Президентом страны впервые были приглашены уполномоченные из более чем шестидесяти регионов. Приветствуя собравшихся, В.В. Путин заявил, что рассматривает уполномоченных по правам человека как своих «прямых союзников». В следующем, 2013 году, накануне празднования 20-летия Конституции РФ и 65-летия Всеобщей декларации прав человека, ряд правозащитников были приглашены в резиденцию главы государства в Ново-Огарёво. Формат мероприятия отличался неформальным и доверительным характером. В числе его участников было 11 региональных уполномоченных, в т. ч. Уполномоченный по правам человека в Астраханской области.

Встреча Президента России с представителями правозащитного сообщества состоялась и в истекшем, 2014 году. На этот раз в Кремль были приглашены не только уполномоченные по правам человека, но также уполномоченные по правам ребенка и уполномоченные по защите прав предпринимателей. Откликаясь на новые вызовы времени, В.В. Путин призвал российских омбудсменов работать на укрепление единства российского общества, высказав убеждение, что сегодня оно стоит перед дилеммой: «или Россия останется и будет суверенным государством, или её вообще не будет».

Важным посылом для дальнейшей работы всех уполномоченных прозвучал призыв Президента РФ опираться на традиционные отечественные ценности, руководствоваться чувством ответственности, стремиться использовать, прежде всего, внутренние механизмы для защиты и восстановления прав и свобод граждан. При этом В.В. Путин отметил, что «где бы ни проживал гражданин России: от Владивостока до Калининграда, от Мурманска до Севастополя — у каждого должна быть возможность защиты своих прав через институт уполномоченных. Для регионов авторитетные, влиятельные, уверенные в своей правоте омбудсмены — это большая сила. Нужно ценить их непредвзятые, основанные на постоянных контактах с гражданами устремления к наведению порядка и к справедливости». Без всякого преувеличения можно сказать, что для укрепления такого относительно «молодого» и едва-едва укоренившегося в России правозащитного института, как уполномоченный по правам человека, поддержка, высказанная Президентом страны, имеет большое значение.

В марте 2014 года Государственная Дума Федерального Собрания РФ назначила на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Эллу Александровну Памфилову, кандидатуру которой внёс в парламент Президент России.

По приглашению астраханского губернатора А.А. Жилкина, одну из первых своих рабочих поездок в регионы Э.А. Памфилова совершила в Астраханскую область. Этот визит состоялся 11–12 августа. Будучи в Астрахани, Э.А. Памфилова отметила, что в нашей области «создан уникальный опыт защиты прав граждан в разных сферах, который может быть востребован другими регионами». В частности, она высоко оценила деятельность руководства Астраханской области по поддержанию межэтнического и межконфессионального мира, созданию механизмов привлечения общественности к обсуждению и решению наиболее острых проблем, минимизации сиротства, социальной поддержки граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.

Как известно, Э.А. Памфилова побывала в Астрахани в период, когда наплыв в Россию переселенцев из юго-восточных областей Украины достиг своего пика. Причём именно регионы Южного и, отчасти Северо-Кавказского, федеральных округов приняли наибольшее число граждан Украины, вынужденных покинуть свои дома, бросить имущество, спасая свою жизнь, жизнь родных и близких.

Главным событием визита Э.А. Памфиловой в Астрахань стало Координационное совещание, которое она провела с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного Федерального округа. Следует отметить, что идея совещания в таком формате получила поддержку аппарата Полномочного представителя Президента Российской Федерации в ЮФО. Не имея возможности, в силу плотности графика, приехать на совещание, полпред Президента России В.В. Устинов направил в адрес его участников приветственное письмо. Конечно же, центральной темой обсуждения была ситуация с беженцами из Украины. Прозвучавшие на совещании предложения Э.А. Памфилова сочла весьма содержательными, пообещав довести их до сведения соответствующих федеральных структур.

Естественно, что Э.А. Памфилова в первую очередь интересовалась условиями размещения беженцев из Украины и посетила один из трёх пунктов временного пребывания украинских граждан, созданный на базе санаторно-оздоровительного комплекса «Астраханские зори». Здесь она осмотрела корпуса, побеседовала с людьми, подробно ознакомилась с их социально-бытовыми условиями и отметила, что граждане Украины, оказавшиеся в беде, нашли в Астраханской области радушный приём, и им в максимальной степени были созданы все условия для нормальной жизни.

* * *

Деятельность Уполномоченного и его аппарата в 2010 – 2014 гг. осуществлялась по трём основным направлениям. Это *в первую очередь* содействие людям в восстановлении нарушенных прав и свобод. *Во-вторых*, это – участие в совершенствовании законодательства и административных процедур с целью устранения системных предпосылок нарушений прав и свобод. Наконец, *третье важное* направление – правовое просвещение граждан.

Благодаря поддержке губернатора, областного депутатского корпуса, общественности, средств массовой информации, активных неравнодушных граждан за истекший период был достигнут ряд успехов в восстановлении прав и законных интересов, тысяч людей – жителей и гостей нашей области.

Конечно, нужно признать, что имели место ситуации, когда оказать людям помощь было невозможно, хотя их права были безусловно ущемлены. Имеются «пределы» возможностей, вызванные

различными причинами, в числе которых: отсутствие документальных сведений, истечение разумных сроков, наличие преюдициальных судебных решений. Сказывается иногда упорное, откровенное нежелание отдельных должностных лиц поставить справедливость выше «мёртвой буквы» формальной законности и пресловутой «чести мундира». Причём пробить стену явного произвола куда проще, чем преодолеть вязкую рутину отписок и бессмысленного крючкотворства.

Самые трудноразрешимые проблемы, в том числе, касающиеся жилья, жилищно-коммунальной сферы, социального обеспечения, охраны здоровья, увы, остаются, и к ним приходится возвращаться из года в год снова и снова.

И всё же, подводя итоги последних 4-5 лет, можно констатировать, что базовые возможности для защиты людьми своих прав, в том числе нормативные и институциональные, в основном созданы и работают. Конечно, отладка механизмов обеспечения и восстановления прав и свобод далеко не завершена. Но сегодня имеется главное: сформирован комплекс основополагающих законов, опираясь на которые, умело используя действующий правовой механизм, каждый может отстаивать свою позицию в органах власти, добиться справедливости при обращении в суд, в контрольные и надзорные органы. Медленно, трудно, противоречиво, но преодолевается такое явление, как правовой нигилизм. Бесспорно, немало ещё пройдет времени, пока мы научимся жить по закону, но стремление достаточно большого числа людей отстаивать свои права – налицо. Внушает оптимизм их воля, а подчас и бесстрашие бороться с косностью, некомпетентностью, а подчас и прямым произволом.

* * *

Всего за период 2010–2014 гг. в аппарат Уполномоченного по правам человека в Астраханской области поступило **5422 письменных обращения**. Проведены многочисленные приёмы граждан, в том числе выездные, – в районных центрах и других населенных пунктах, медицинских, образовательных и социальных учреждениях, воинских частях, местах принудительного содержания, центрах правовой информации библиотек. В ходе устных приемов, а также по телефону оказана помощь десяткам тысяч человек.

Большинство жалоб и заявлений касалось социально-экономических прав. В среднем за 2010–2014 гг. они составили **59,6%** от общего количества обращений. Соответственно, жалобы и заявления,

связанные с нарушениями гражданских, политических и иных категорий прав за этот же период, составили – **40,4 %**. Такое соотношение, стабильно сохраняющееся на протяжении уже многих лет, бесспорно, говорит в пользу того, что жителей региона в первую очередь заботят насущные житейские проблемы. Вместе с тем, астраханцы, судя по обращениям, отнюдь не мирятся с нарушением своих базовых личных прав и свобод – на свободу выражения мнений и личное достоинство, на неприкосновенность частной жизни.

Анализ обращений показывает, что какой-либо ярко выраженной территориальной специфики в разрезе районов не существует. Конечно, как правило, из тех районов, где расположены наиболее крупные населенные пункты, поступает наибольшее количество обращений. Преобладание каких-либо социальных групп, а также наличие на их территории тех или иных объектов, в определенной степени также влияют на характер и тематику обращений.

Так, к примеру, из Ахтубинского района и ЗАТО «Знаменск» часто поступают обращения, касающиеся прав военнослужащих, а также заявления по вопросам гражданства. Жители Володарского и Красноярского районов ставят вопросы, связанные с правами многодетных семей на жилище и различные льготы. Из Лиманского района имеют место обращения, свидетельствующие о наличии проблем с трудоустройством. В обращениях граждан, проживающих в Наримановском и Приволжском районах, поднимаются вопросы землепользования и обеспечения права на благоприятную окружающую среду. Для Харабалинского и Енотаевского районов характерны обращения по вопросам жилья и социальной помощи.

Наблюдается тенденция к снижению количества обращений из учреждений пенитенциарной системы. Так, их доля в общем количестве жалоб в 2010 году составила – 24 %. В следующем году она снизилась до 22 %, а в 2012–2014 гг. находится на уровне 20 %. При этом, тематическая структура остаётся примерно одинаковой. Прежде всего, это жалобы на методы следствия и несогласие с обвинительным приговором. Далее – это претензии на режим содержания. Наконец, – это разного рода просьбы, в т.ч. оказать помощь в получении копий процессуальных документов, обеспечении юридической литературой.

Если говорить об объектах обжалования, то чаще всего это – органы местного самоуправления и их должностные лица. Как показывают проверки, регулярно проводимые органами прокуратуры, именно среди глав муниципальных образований поселений в наи-

большей степени распространены проявления игнорирования права граждан на обращение. Дело не только в том, что письма людей не рассматриваются в установленный срок. Некоторые главы после избрания, похоже, напрочь забывают о том, что их главная задача – решать вопросы благоустройства и обеспечения нормальной жизни людей. Между тем, жителям некоторых населенных пунктов годами, иногда буквально «с боем» приходится добиваться от местных глав спилить засохшие деревья, организовать откачку выгребных ям, проинвестировать берегоукрепление в период паводка, принять на баланс дорогу, укрепить столбы электропередачи. Примечательно как ведут себя с избравшими их людьми некоторые главы: граждане, пишут, что они не могут даже попасть к ним на приём по личным вопросам. Так, жители одного из сел Икрянинского района вынуждены были даже прибегнуть к открытому письму в газету. «Чашу» их терпения переполнило поведение главы администрации села (теперь уже бывшего), который незаконно уволил директора местного дома культуры за критику в свой адрес. «А все началось с того, что в интернете на страничке регионального телеканала «Астрахань-24» появилось интервью директора клуба, в котором говорилось о нуждах села, в частности, о «заплатках» на дорогах вместо ремонта, на который администрации были выделены немалые деньги, об отсутствии освещения на столбах, которые были, а потом неизвестно куда исчезли, о чистой воде»¹.

В последние годы в связи с начавшейся жилищно-коммунальной реформой объектами критики и порицания всё чаще оказываются управляющие компании, правления товариществ собственников жилья, ресурсоснабжающие организации, а также государственные и муниципальные органы, осуществляющие функции управления и контроля в этой сфере. В определенной степени это объективный процесс, так как, по сути, делаются лишь первые шаги в реформировании системы ЖКХ, сопровождаемые неизбежными ошибками.

Много претензий предъявляется также в адрес представителей правоохранительных органов, прежде всего — полиции, а в последние годы – также регионального управления Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков. В своих обращениях люди утверждают, что отдельные представители силовых структур применяют методы запугивания, провокаций, не останавливаются перед применением мер физического воздействия с целью получения признательных показаний, так называемых «явок с повинной». Доказать обоснованность такого рода жалоб в каждом

1. За интервью – увольнение с работы? // Волга, № 32 (26484), 6 марта 2014 года.

конкретном случае чрезвычайно трудно. Сказывается ограниченность полномочий. К тому же сами граждане, столкнувшись с насилием, часто не умеют правильно фиксировать нарушения, своевременно реагировать на них или, находясь в зависимости от следователей, довольно легко отказываются от своих утверждений.

Вне зависимости от содержания обращений и формальных критериев их «приемлемости», практически все они принимались к рассмотрению. Даже будучи «перенаправленными» по принадлежности, они брались на контроль, и это было вполне оправданно, так как ситуация требовала иногда повторного вмешательства и дальнейшей работы. В тех случаях, когда Уполномоченный не мог повлиять на исход дела непосредственно, всё равно изыскивались различные варианты оказания заявителю конкретной помощи, в частности, – люди получали исчерпывающие юридические консультации, что позволяло им самостоятельно отстоять свои права в суде.

Невозможно, да и не нужно, приводить здесь конкретные многочисленные примеры, когда человеку предоставили полагающуюся квартиру, назначили причитающееся пособие, правильно пересчитали пенсию, произвели ремонт, выделили земельный участок, выплатили компенсацию за некачественное лечение или присудили возмещение морального вреда за неправомерные действия.

Для этого приходилось требовать выдачи справок и документов, самим производить изыскания в архивах, просить произвести проверку и проверять самим, настойчиво добиваться от судебных приставов выполнения своих обязанностей по осуществлению взысканий, брать на себя, по сути функции, «медиаторов». За всем этим – настойчивые обращения с мотивированными заключениями в адрес органов власти всех уровней, тщательный анализ законодательства и судебной практики с последующей помощью людям в составлении исков, апелляционных, кассационных и надзорных жалоб. Приведем лишь некоторые примеры положительно разрешенных дел.

Так, Уполномоченному удалось в значительной степени изменить подход областных государственных, а также муниципальных органов по обеспечению жильем ветеранов. Всего каких-то два-три года назад имели место многочисленные случаи, когда участники Великой Отечественной войны, их вдовы не доживали до момента получения жилья. Так, к примеру, в 2010 году в Ахтубинском районе 10 человек умерли, не дождавшись решения о постановке их на учет. Ещё один участник Великой Отечественной войны умер, не успев получить жильё, хотя гарантийное письмо ему было вручено. Более того, имели

место многочисленные случаи необоснованного снятия с жилищного учёта ветеранов войны. Только в г. Астрахани в 2010 году такое незаконное решение было принято в отношении 251 ветерана. Лишь после обращения Уполномоченного к Губернатору и прокурору области соответствующие ведомства в корне изменили своё отношение к данному вопросу.

Другой пример. Гр-н С., участвуя в программе государственного софинансирования пенсионных накоплений, уплатил Пенсионному фонду РФ взносы в сумме 6 тысяч рублей. Впоследствии он принял решение о расторжении договора и возврате денежных средств. Однако на свое заявление он получил отказ на основании того, что «дополнительные страховые взносы выплачиваются только при наступлении страхового случая», при этом, что подразумевается под страховым случаем – не разъяснялось. Анализ Федерального закона «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке пенсионных накоплений» от 30.04.2008 г. № 56-ФЗ показал, что данный нормативный правовой акт не содержит норм, которые регулировали бы прекращение правоотношений по уплате дополнительных взносов и возврата застрахованному лицу уже уплаченных им дополнительных взносов. Более того, в указанном Законе отсутствовало положение, определяющее время начала выплат застрахованным лицам накопительной части пенсии, в том числе сумм государственной поддержки. После того, как Уполномоченный обратился к управляющему Пенсионного фонда России, наличие проблемы было признано, и в указанный Федеральный закон были внесены изменения.

В 2011–2012 гг. в результате кропотливой работы удалось в корне изменить практику, когда инвалидам с тяжелыми формами хронических заболеваний, проживающим на территории области, неправомерно отказывали в праве выбора формы реализации права на жилье. Так, гр-ка В. более 25 лет состояла на учёте для получения жилья во внеочередном порядке. Однако ей отказывали в предоставлении жилого помещения, предлагая, вместо этого социальную выплату. При этом власти ссылались на норму части 3 статьи 32 Закона Астраханской области «О предоставлении жилых помещений в Астраханской области», которая в качестве меры социальной поддержки инвалидов предусматривает социальную выплату на приобретение (строительство) жилья. После этого Уполномоченный дошёл до сведения всех муниципальных властей региона информацию о том, что согласно статье 31 Федерального закона «О социальной за-

щите инвалидов в Российской Федерации» при наличии нескольких нормативно установленных форм реализации одного и того же права, конкретная форма определяется инвалидом по его выбору. Проблема гр-ки В. была разрешена на основании положения Закона, и с этого момента аналогичных жалоб не наблюдается.

На сегодняшний день у муниципальных органов практически не вызывает возражений то, что жилье, предназначенное для переселения граждан из домов, подлежащих сносу, должно быть равнозначным не только по общей, но и по жилой площади, а также по количеству имевшихся ранее комнат. Между тем, это тоже результат работы, проводившейся Уполномоченным в 2012–2013 гг. Всё началось с того, что к нам обратилась гр-ка И., семья которой составляла 6 человек. Вместо ранее занимаемой 3-комнатной квартиры в аварийном и подлежащем сносе доме, глава администрации села предложил ей однокомнатную квартиру. Справедливости удалось добиться только через суд. Впоследствии несколько граждан, используя данное решение как своеобразный «прецедент», также сумели отстаивать свои права.

С 2011 года удалось также «сломать» многолетнюю неправомерную практику, когда собственникам жилых помещений отказывали в вынесении их заявлений на рассмотрение муниципальных межведомственных комиссий (МВК) для решения вопроса о признании жилых помещений непригодными для проживания, аварийными и подлежащими сносу. Проблема заключалась в том, что органы местного самоуправления «по-своему» толковали пункт 8 «Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу», утвержденного Постановлением Правительства РФ от 28.01.2006 г. № 47².

В результате настойчивой работы по защите прав молодых астраханцев, призываемых на военную службу, удалось добиться значительного снижения количества фактов грубых нарушений прав призывников. Основные нарушения были связаны с тем, что, стремясь выполнить план призыва, отдельные должностные лица произ-

2. В нем сказано, что орган местного самоуправления «вправе» принимать решение о признании частных жилых помещений, находящихся на соответствующей территории, пригодными (непригодными) для проживания граждан. Однако это означает лишь одно – после того, как заявление гражданина принято и вопрос вынесен на межведомственную комиссию, последняя вправе признать либо, напротив, не признать частное жилое помещение пригодными для проживания.

вольно применяли установленные нормативными правовыми актами критерии годности к военной службе по состоянию здоровья. По этой причине имели место случаи призыва на военную службу молодых людей с тяжёлыми заболеваниями, само наличие которых является основанием для их освобождения от призыва и направления на лечение. При этом некоторые медики игнорировали документы, представляемые призывниками. Имело место систематическое нарушение прав военнообязанных при направлении их на контрольное медицинское освидетельствование. Сегодня деятельность военкоматов стала гораздо более «прозрачной», а с 2012 года в составе призывной комиссии Астраханской области входит представитель аппарата Уполномоченного, что создаёт дополнительные гарантии обеспечения прав призывников.

В 2014 году удалось добиться исправления ситуации с обеспечением «прозрачности» с очередностью вынужденных переселенцев, находящихся на территории Астраханской области, на получение жилищных сертификатов. Началось с того, что в ходе проведения приёма граждан в с. Икрыное к Уполномоченному обратились мать и дочь, которые в своё время выехали из Чеченской Республики, оставив там квартиру и бросив всё нажитое имущество. В своём заявлении они просили помочь разобраться – каков их номер в списке граждан, имеющих право на получение государственного жилищного сертификата, а главное, – они хотели сами убедиться: правильно ли продвигается очередность? Многократные их обращения в различные инстанции не привели к прояснению вопроса. Между тем, в правилах выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 21.03.2006 г. № 153, четко оговорено списки очередников должны быть в свободном доступе. В этой связи Уполномоченным в адрес и. о. министра строительства и дорожного хозяйства Астраханской области было направлено заключение с рекомендацией обеспечить право граждан на доступ к информации, что в данном конкретном случае является и одной из важных гарантий обеспечения жилищных прав. Рекомендация Уполномоченного была принята к исполнению; в настоящее время списки размещены на официальном сайте министерства в разделе «Жилищная политика».

Начиная с 2010 года, помимо приёмов граждан в рабочем помещении аппарата Уполномоченного, а также традиционных выездных приемов в районных центрах, стали внедряться и другие формы данной работы. Прежде всего, следует сказать о сложившейся практи-

ке совместных приемов с руководителями территориальных подразделений федеральных государственных органов и областными министерствами.

Так, на протяжении 2013–2014 гг. такие приёмы были проведены с руководителями:

- Следственного управления Следственного комитета РФ по Астраханской области;
- Регионального управления Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков по Астраханской области;
- Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Астраханской области;
- Управления Федеральной службы судебных приставов по Астраханской области;
- Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Астраханской области;
- Управления Федеральной миграционной службы России по Астраханской области;
- Министерства социального развития и труда Астраханской области.

Граждане, «напрямую» ставя свои вопросы перед «первыми лицами», получают уникальную возможность более обстоятельно рассказать обо всех нюансах дела, спокойно изложить аргументы, при необходимости указать на недостатки «нижестоящих» звеньев и недоработки тех или иных должностных лиц, чётко объяснить суть своих требований. В результате, те, кто ещё вчера тщетно «ходил» от одного исполнителя к другому, добивался положительного разрешения своего вопроса, что называется, «на месте». Во всяком случае, все заявители могли быть твёрдо уверены в том, что поставленная ими проблема будет взята под личный контроль руководителя государственного органа, а их заявление – подвергнуто особо тщательной проверке.

Систематическими стали приёмы Уполномоченным и сотрудниками его аппарата подозреваемых (обвиняемых) в следственных изоляторах и ИВС, осужденных – в исправительных колониях (как правило, совместно с представителями органов прокуратуры). Многие граждане, находящиеся в местах лишения свободы, далеко не всегда обращаются к Уполномоченному по вопросам, связанным с уголовным преследованием или режимом содержания. Напротив, часто им необходима помощь по вопросам, связанным с их жизнью

«на воле». У кого-то дома осталась жена с маленьким больным ребёнком. Кто-то не знает о судьбе своего дома и опасается, что после освобождения может остаться без крыши над головой. Третий – просит помочь в перспективе найти работу. Таким образом, приёмы в колониях и СИЗО – это, помимо всего, помощь людям в их адаптации к нормальной жизни, а значит – пусть небольшой, но вклад в общее снижение уровня криминогенности, в создание условий для спокойного существования законопослушных граждан.

Регулярно проводятся приёмы в Центре временного размещения иностранных граждан при Управлении Федеральной миграционной службы Российской Федерации по Астраханской области. В соответствии с договором, подписанным в 2011 году между Уполномоченным и руководителями ряда национально-культурных обществ, которые являются, по сути, неформальными лидерами этнических диаспор, периодически проводятся приёмы иностранных граждан, прибывающих в нашу область в качестве трудовых мигрантов.

Более оперативно ставить и разрешать различные вопросы, связанные с защитой прав людей, удаётся благодаря налаженной с 2010 года практике постоянного участия Уполномоченного, сотрудников его аппарата в работе различных коллегиальных органов, межведомственных комиссий и рабочих групп. Постоянным стало участие Уполномоченного в заседаниях правительства Астраханской области. Кроме того, он входит в состав антикоррупционного совета и межведомственной комиссии по профилактике правонарушений при губернаторе, комиссию по помилованию, координационный совет при региональном управлении Минюста России.

Сотрудники аппарата Уполномоченного входят в состав призывной комиссии Астраханской области; комиссии по обеспечению жильем отдельных категорий граждан при областном правительстве; совета по жилищно-коммунальному хозяйству; рабочей группы по вопросам своевременной выплаты вознаграждения за труд работникам, легализации заработной платы и трудовых отношений при Гострудинспекции; постоянного совещания при прокуратуре Астраханской области по проблемам защиты прав предпринимателей. Их участие в обсуждении вопросов, позволяет часто принять не только обоснованное с правовой точки зрения, но и справедливое по существу, решение.

На принципиально новый качественный уровень с 2010 года вышло и взаимодействие Уполномоченного с областным законодательным органом. Представление ежегодного доклада Уполномочен-

ного происходит теперь на заседании Совета при председателе Думы Астраханской области, в состав которого входят председатели комитетов и руководители партийных фракций. Это является хорошей предпосылкой для более качественной деятельности Уполномоченного по содействию в совершенствовании законодательства.

С 2010 года в докладах Уполномоченного стало всё более пристальное внимание уделяться темам, которые ранее не находили подробного освещения, таким как – обеспечение права граждан на благоприятную окружающую среду, национальную, культурную и языковую самоидентификацию. При этом, взаимодействие Уполномоченного с Думой Астраханской области и неизменно внимательное отношение всех депутатов, вне зависимости от их политических пристрастий, к его предложениям даёт положительные результаты. Примером тому может служить внесение в 2012 году внесение ряда изменений в областной Закон «Об отдельных вопросах правового регулирования земельных отношений в Астраханской области». Право на земельные участки получили граждане, которые наряду с родными, воспитывают приемных детей. Кроме того, в Закон было внесено весьма важное уточнение о том, что к числу детей, проживающих с родителями, относятся и те, кто временно находится за пределами Астраханской области.

Всё то, о чём говорилось выше, способствовало решению многих вопросов, имевших большой общественный резонанс и касающихся значительного числа людей. Приведём лишь несколько примеров.

Начиная с 2011 года, всеобщее внимание было сосредоточено на ситуации вокруг военного полигона Ашулук, расположенного в Харабалинском районе Астраханской области. В связи с гибелью на нем солдат-срочников, его название стало широко известно. На протяжении двух лет здесь производилась утилизация боеприпасов, срок хранения которых истёк. Причём делалось это путём подрыва. Помимо специалистов-взрывников, к этому были привлечены солдаты, призванные в армию из многих регионов России, в обязанности которых входило осуществление погрузочно-разгрузочных (такелажных) работ. При этом, как установил Уполномоченный, условия проживания, бытового, медико-санитарного обслуживания, а также отдыха были организованы без учёта специфики резко континентального климата Астраханской области. Это неизбежно порождало массовые вспышки заболеваний: зимой – остро-респираторных, летом – кишечных и вызванных перегревом на солнце. После вмешательства

Уполномоченного были предприняты меры по материально-бытовому обустройству полевых лагерей. Однако формальный, наспех проведенный инструктаж в совокупности с тяжёлыми условиями создавал потенциальную опасность, и самое худшее, к сожалению, случилось. Сначала двое солдат получили ранения, спустя несколько дней прогремел ещё один взрыв, который повлёк гибель военнослужащего. Трагическим днем стало 23 августа 2011 года, когда погибли восемь военнослужащих, а десять человек получили ранения различной степени тяжести³. Инциденты с гибелью солдат имели место и в дальнейшем. Ситуация вокруг Ашулука постоянно находилась в поле зрения губернатора области. Вполне обоснованную тревогу многих астраханцев стали вызывать неоднократно ощущавшиеся подземные толчки, причём согласно заключению экспертов, колебания почвы были прямым следствием подрывных работ. Фрагменты неразорвавшихся боеприпасов создавали опасность для людей и угрозу для экологии. Что касается Уполномоченного, то с самого начала им ставился вопрос о принципиальной недопустимости привлечения к утилизации боеприпасов солдат срочной службы. В ходе встречи уполномоченных с Президентом страны в Ново-Огарёво (декабрь 2013 года) проблему удалось изложить главе государства. Со стороны В.В. Путина последовал немедленный отклик, он попросил письменно изложить соответствующие предложения и направить ему. После этого последовало поручение тщательно разобраться, и в итоге, было принято решение о возвращении воинских частей к местам дислокации, а также прекращении работ по утилизации боеприпасов. Решение «проблемы Ашулука» стало возможным благодаря поддержке Президента Российской Федерации, губернатора Астраханской области, регионального Правительства и депутатов Думы Астраханской области, а также совместных действий Уполномоченного по правам человека, Комитета солдатских матерей Астраханской области, Военной прокуратуры Каспийской флотилии, средств массовой информации.

Ещё одна тема, которая по инициативе Уполномоченного, объединила усилия государственных и муниципальных органов власти, – создание «безбарьерной среды» для граждан с ограниченными возможностями. Дело не в том, что соответствующая работа не велась ранее. Но мы призывали взглянуть на проблему, что называется,

3. Среди погибших и раненых были молодые люди, призванные в армию из многих регионов страны – Татарстана, Башкирии, Мордовии, Калмыкии, Краснодарского края, Астраханской, Волгоградской, Ростовской, Московской, Самарской областей.

– «шире». Ведь, безбарьерная среда – это не только пандусы и перила у подъездов домов, аптек и поликлиник. Это и оборудованные тактильной плиткой переходы и остановки; и специальные подъемники и поручни для колясочников, и «бегущая строка» для глухих в автобусах; и сайты с версией для слабовидящих; и библиотеки с книгами на азбуке Брайля; и спортивные залы для инвалидов. Это – осознание людьми того, что нельзя ставить свою машину в специальных местах, отведенных для парковки транспортных средств инвалидов. Это – воспитание в наших детях уважительного и доброго отношения к своим сверстникам с ограниченными возможностями.

Результаты выборочного исследования объектов социальной инфраструктуры показали, что практически 90 % всех изученных социально значимых объектов Астрахани недоступны для инвалидов. В ходе исследования обнаружилось, что в недавно построенных и строящихся жилых комплексах нет пандусов, специально оборудованных тамбуров, лифтов, лестничных площадок. Весьма распространён феномен «мнимой доступности» (когда угол наклона пандуса не позволяет им воспользоваться, а кнопка вызова не работает). Уполномоченный напомнил о проблемах, существующих в сферах образования, транспортного обслуживания, трудоустройства инвалидов. Права инвалидов постоянно нарушаются и в части обеспечения их техническими средствами реабилитации. Соответствующий спецдоклад был представлен губернатору и депутатам областной Думы. По поручению А.А. Жилкина, в июне 2014 года при министерстве строительства и дорожного хозяйства была создана рабочая группа, цель которой – мониторинг объектов капитального строительства на предмет доступности для инвалидов. В неё вошли представители аппарата Уполномоченного, проектно-архитектурных организаций, строительных фирм, региональной организации Всероссийского общества инвалидов, а также специализированных объединений инвалидов по зрению и слуху. Группа по заявлению граждан проводит выездные проверки, а затем вносит рекомендации в адрес министерства для принятия соответствующих мер реагирования.

Комитетом Думы Астраханской области по здравоохранению и социальной политике с целью всестороннего обсуждения спецдоклада Уполномоченного был проведён круглый стол «Обеспечение беспрепятственного доступа инвалидов и других маломобильных групп населения к объектам социальной, транспортной и инженерной инфраструктур». Депутаты выразили согласие с мнением Уполномоченного о том, что многие проблемы проистекают из-за

несовершенства нормативно-правового регулирования. В частности, было предложено внести изменения в градостроительное законодательство с тем, чтобы обеспечить привлечение представителей организаций инвалидов к вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства. Уполномоченный предложил также внести изменения в законодательство о лицензировании отдельных видов деятельности – в частности, фармацевтической и по перевозке пассажиров автомобильным транспортом.

За последние годы удалось сдвинуть с «мёртвой точки» весьма застарелую проблему, о которой упоминали в своих докладах Уполномоченные. Речь идёт об условиях содержания иностранных граждан, ожидающих исполнения судебного решения об административном выдворении. На протяжении многих лет для этого использовался изолятор временного содержания, подведомственный органам внутренних дел. Однако с 2013 года благодаря поддержке губернатора в регионе начал функционировать «Центр временного размещения иностранных граждан», рассчитанный на 40 человек. При этом, наша область стала одним из первых регионов, открывших подобное учреждение. До передачи в ведение Управления ФМС РФ по Астраханской области, Центр являлся областным учреждением, и поэтому фактически создан он был благодаря областному финансированию: были выделены необходимые ассигнования по капитальному ремонту здания, которое полностью оборудовано в соответствии с требованиями всех строительных и санитарных норм и правил. Сегодня в Центре имеются жилые комнаты, оборудованные спальными местами, мебелью, необходимым инвентарем. Находящиеся в Центре люди получают бесплатное трехразовое горячее питание; осуществляется их социально-бытовое и медицинское обслуживание; созданы условия для организации их досуга, занятий спортом. Имеются помещения для просмотра телепрограмм, библиотека. Желающие могут заниматься общественно-полезным трудом по благоустройству. Уполномоченный по правам человека, сотрудники его аппарата регулярно посещают Центр, ведут приём находящихся там лиц. Всем нуждающимся оказывается необходимая консультативная помощь.

Ещё несколько лет назад условия содержания в следственных изоляторах, спецприемниках, исправительных колониях, расположенных на территории области, не выдерживали никакой критики. Настойчивая позиция Уполномоченного, поддержка органов прокуратуры – всё это способствовало тому, что места принудительного содержания стали приближаться к установленным стандартам. Ко-

нечно, это не означает, что все негативные моменты сняты, но значительные положительные сдвиги налицо. Наблюдается также заметное снижение количества жалоб по поводу социального обслуживания и выплат. И это связано, в том числе, с тем, что за предшествующие годы Уполномоченным удалось добиться отмены некоторых ведомственных актов, противоречащих законодательству.

* * *

Как уже неоднократно отмечалось, важнейшее направление работы аппарата Уполномоченного – правовое просвещение. В этой связи специальное внимание стало уделяться взаимодействию с электронными и печатными средствами массовой информации. Делалось это не ради «пиара», в смысле саморекламы, а именно в подлинном смысле этого слова (Public Relations – связь с общественностью), поскольку СМИ – это важнейший канал, позволяющий Уполномоченному, с одной стороны, «улавливать» сигналы и запросы, идущие от людей, а с другой, через телевидение, радио, газеты постоянно информировать население региона о текущих новациях в законодательстве и судебной практике.

Уполномоченный и его аппарат стали более «открытыми». Регулярно проводятся пресс-конференции. Сайт Уполномоченного стал более насыщенным, а главное – информативным для пользователей. Стали более частыми выступления Уполномоченного на телевидении и радио. Налажено взаимодействие с информационным агентством «Кавказский узел». Многие корреспонденты теле- и радиоканалов при подготовке «горячих сюжетов» теперь нередко просят сотрудников аппарата Уполномоченного дать правовой комментарий именно с «правозащитной» точки зрения. Уже в третий в раз происходят встречи Уполномоченного по правам человека и уполномоченного по правам ребенка с руководителями СМИ и ведущими журналистами.

С 2013 года и по настоящее время на волнах радиостанции «Южная волна – Астрахань» еженедельно выходит передача «Просто о правах». В ней мы стремимся оперативно откликаться на наиболее злободневные темы (налоги, тарифы ЖКХ, автострахование, ЕГЭ, любительское рыболовство и т.д.), а также предлагаем алгоритм действий в той или иной ситуации (например, при взаимодействии с сотрудниками полиции). Судя по откликам, такой формат и содержание передачи вызывает неизменный интерес у астраханцев, в связи с чем и другие радиостанции, работающие в УКВ(FM)-диапазоне, предла-

гают рассмотреть возможность аналогичного сотрудничества.

Также начиная с 2013 года благодаря благотворительной поддержке ООО «Сити Вижн» аппарат Уполномоченного начал работу по пропаганде правовых знаний и нравственного воспитания в сфере прав человека; на светодиодных экранах, расположенных в областном центре, постоянно демонстрируются ролики социальной рекламы. Они касаются основных прав, гарантированных Конституцией Российской Федерации, а также призывают людей более внимательно и предусмотрительно относиться к тем, кто ограничен в возможностях жизнедеятельности.

В последние три года действует интернет-приемная на сайте Уполномоченного. Сотрудники аппарата Уполномоченного участвовали в «мобильной юридической клинике», организованной региональным отделением «Ассоциации юристов России». Они часто выступают на обучающих семинарах и круглых столах, организуемых Центром правовой информации Областной научной библиотеки имени Н.К. Крупской и Центром гражданского образования Астраханского института повышения квалификации и переподготовки. За последние годы ими подготовлены сотни брошюр, буклетов и памяток по самым разнообразным и наиболее злободневным темам («В помощь погорельцам», «Как реализовать право на участие в жилищной программе “Молодая семья”?», «Кто такая одинокая мать и какие у неё права» и другие), которые пользуются большим спросом у населения.

Аппарат Уполномоченного по правам человека принимает активное участие в исполнении плана мероприятий по реализации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19.12.2012 года № 1666. В рамках указанной деятельности осуществляется рабочее взаимодействие с руководством и активом национально-культурных обществ (в частности, азербайджанским, узбекским, киргизским, таджикским, туркменским), проводятся совместные совещания и круглые столы, правовые консультации для представителей указанных национальностей, не являющихся гражданами России, и прибывшими в нашу область в качестве трудовых мигрантов. Ход реализации Стратегии освещался в публикациях и передачах электронных СМИ (бюллетень «Ваше право», радиопередача «Просто о правах»).

При проведении в 2014 году областного конкурса исследовательских работ учащихся «Права ребёнка в новом веке» впервые в качестве самостоятельной была определена номинация «Единство

Российской Федерации как многонациональной и многоконфессиональной страны». По решению жюри призовыми местами были отмечены, в частности, следующие работы: «Мой многонациональный класс» (автор – Дукаева Эсет, ученица 6 класса средней школы № 33 имени Нинель Мордовиной г. Астрахани); «Мы все такие разные, но мы вместе» (автор – Чеховская Дарья – ученица 8 класса средней школы № 3 г. Харабали); «Политическая и межэтническая культура старшеклассников: проблемы и пути формирования» (автор – Гусейновой Нурият, ученица 11 класса средней школы № 11 им. Гейдара Алиева г. Астрахани); «Утверждение толерантности и веротерпимости» (автор – Гвоздева Нина, ученица 5 класса средней школы № 30 г. Астрахани); «Правовая и социальная поддержка беженцев в Российской Федерации и Астраханской области» (автор – Лещева Екатерина, ученица 7 класса средней школы № 1 посёлка Лима); «Волонтерское движение – путь к сотрудничеству, добру и дружбе» (автор – Косенко Екатерина, ученица 8 класса Гимназии № 1 г. Астрахани); «В единении – наша сила» (автор – Курмашов Эрик, ученик 11 класса средней школы села Енотаевка).

* * *

В целом стратегические задачи, стоящие перед институтом Уполномоченного по правам человека, остались прежними. Но, в силу причин, о которых говорилось выше, парадигма его деятельности не может не претерпевать определённую эволюцию. За последние годы это проявилось особенно отчётливо.

Конечно, Уполномоченный ставит проблемы и, в случае необходимости, критикует власть, что полностью соответствует его изначальной природе независимого правозащитного органа. Но, вместе с тем, сегодня Уполномоченный в гораздо большей степени, чем ранее, должен проявлять себя в качестве конструктивного участника совместной работы, как с властью, так и с набирающим силу гражданским обществом, участвуя в рамках своей компетенции в решении конкретных проблем, стоящих перед регионом и волнующих его население. Именно отсюда проистекает главная линия, сложившаяся в последние годы – взаимодействие с органами власти, стремление более активно участвовать в совершенствовании правовой базы, поиск взаимных компромиссов и взаимоприемлемых решений для реализации главной цели – обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

РАЗДЕЛ II.

СИТУАЦИЯ С ПРАВАМИ ЧЕЛОВЕКА В 2014 ГОДУ – АНАЛИЗ УСТНЫХ И ПИСЬМЕННЫХ ОБРАЩЕНИЙ

В 2014 году в адрес Уполномоченного поступило 1113 письменных обращений. Основная часть заявителей – граждане России, проживающие на территории Астраханской области. Вместе с тем, поступали обращения граждан Азербайджана, Казахстана, Киргизии, Таджикистана, Туркмении, Узбекистана, которые находились в регионе в качестве приезжих иностранных рабочих.

Поступали также обращения от лиц, проживающих либо находящихся на территории других российских регионов, в т. ч. астраханцев, отбывающих наказание в исправительных учреждениях в Республики Калмыкия, Краснодарского края, Пензенской, Самарской областей, Ямало-Ненецкого автономного округа. Более половины авторов обращений – это лица, проживающие в городе Астрахани; в среднем доля жителей областного центра в общем количестве заявителей составила 52 % от числа обращений. По сравнению с 2013 годом возросло количество письменных обращений, поступивших из Ахтубинского, Камызякского, Икрянинского, Наримановского, Харабалинского районов.

1.	Ахтубинский район	6,7 %
2.	Володарский район	3,8 %
3.	Енотаевский район	2 %
4.	Икрянинский район	5 %
5.	Камызякский район	4,3 %
6.	Красноярский район	2,7 %
7.	Лиманский район	1 %
8.	Наримановский район	4,2 %
9.	Приволжский район	3 %
10.	Харабалинский район	4 %
11.	Черноярский район	1 %
12.	ЗАТО г. Знаменск	2 %
13.	От лиц, проживающих/находящихся за пределами Астраханской области	8,3 %

Жалобы и заявления, связанные с проблемами реализации социально-экономических прав составляют 63,8 % от общего их количества. Преобладающими здесь по-прежнему являются обращения, касающиеся получение жилья, ненадлежащего качества работы коммунальных служб и действий поставщиков ресурсов, а также жалобы на нарушения в сфере социальной защиты и трудовых правоотношений.

№ п/п	Тематика	Доля в общем кол-ве обращений по данной категории (%)
Социально-экономические права		
1.	Жилье и вопросы ЖКХ	56,3
2.	Социальная поддержка, льготы, пенсии	13,3
3.	Образование, в т. ч. дошкольное	6,2
4.	Охрана здоровья, медицинская помощь	10,0
5.	Трудовые права	7,5
6.	Собственность и владение имуществом	6,7
	ИТОГО	100

Соответственно 36,2 % обращений затрагивают различные аспекты реализации и обеспечения личных (гражданских) прав. Из них около 50 %, связаны с нарушениями права на судебную и иные виды государственной защиты прав. Следует иметь в виду, что к данной категории относятся такие разноплановые по тематике обращения, как жалобы на несправедливый, по мнению заявителей, обвинительный приговор суда по уголовному делу, длительное неисполнение судебного решения либо жалобы на действия пристава-исполнителя в связи с арестом собственности должника.

Весьма важной тенденцией является увеличение количества обращений граждан, связанных с нарушением их прав, как собственников. При этом ряд жалоб связан с правом собственности на землю. К примеру фактическая реализация многодетных семей на бесплатное получение в собственность земельного участка для индивидуального жилищного строительства «блокируется» тем, что предоставляемые участки не имеют инженерных коммуникаций, то есть к их границам не подведены газ, электросети и водопровод.

Так, к Уполномоченному обратилась гр-ка И., жительница пос. Красные Баррикады, которая справедливо была возмущена реакцией местных властей на её вполне законное требование о необходимости обустройства земельного участка жизнеобеспечивающей инфраструктурой. На запрос Уполномоченного, глава поселка сослался на то, что заявительница не произвела межевание участка, не установила его границы. Однако гр-ка И. представила убедительные доказательства (включая фотографии), что все необходимые работы были проведены. Впоследствии глава района и глава поселка начали взаимно «сваливать» друг на друга ответственность, касательно того – какой муниципальный уровень должен произвести те или иные работы. В конечном счёте заявительнице пришлось во многом действовать самостоятельно. Этот пример весьма показателен с точки зрения того, как местные органы подчас относятся к своей обязанности по обеспечению льготных категорий граждан земельными участками.

Подчас люди не могут реализовать своё право собственности на землю в результате того, что муниципальные чиновники весьма «избирательно» используют свои полномочия. Примером такого рода является коллективное обращение жителей одного из районов г. Астрахани. Они сообщили, что обратились в городскую администрацию по вопросу выделения им земельных участков, однако получили отказ на том основании, что территория, интересующая граждан, якобы находится в «природоохраняемой зоне». Каково же было их удивление и негодование, когда спустя некоторое время они увидели на «запретных» участках металлические заборы, за которыми спешно возводились какие-то постройки. На запрос Уполномоченного с просьбой прояснить ситуацию, муниципальные должностные лица решили сделать вид, что им «ничего не известно». В адрес Уполномоченного поступило письмо о том, что районной администрации дано поручение разобраться. Участковые уполномоченные полиции и муниципальные чиновники в течение нескольких месяцев ходили вокруг да около загадочных заборов, но никак не могли установить личности тех, кто их возвёл. Наконец, после настойчивых напоминаний мэрия г. Астрахани сообщила, что дано указание «приступить к демонтажу заборов», но уже через несколько дней появилось новое сообщение: демонтировать заборы нельзя, поскольку находящиеся в их пределах земельные участки узаконены в качестве частной собственности через суд. Совершенно ясно, что если бы от каких-либо муниципальных чиновников не было получено предварительное «добро», никто не смог бы самовольно занять участки земли. Остаётся

лишь догадываться о причинах столь «избирательного» подхода.

Часто люди просят защитить их «имущественные права» после того, как выяснялось, что их личные средства, которые они добровольно вложили в создание тех или иных предприятий, использовались, по меньшей степени, нерационально. Так, к Уполномоченному от имени пайщиков сельскохозяйственного производственного кооператива (СПХ) «Прикаспийский» обратился гр-н Т., который сообщал, что имело место неправомерное отчуждение земель паевого фонда, люди лишились своих вложенных средств, поскольку по вине руководителя СПХ деятельность хозяйства фактически прекращена, ликвидирована материально-производственная база, уничтожено племенное поголовье. Ранее, в ходе проведенных проверок, был установлен факт неправомерного получения бюджетной субсидии и её неэффективного использования. Людям даже не выдали паевые книжки, и, как утверждает гр-н Т., от них скрывали информацию о финансово-хозяйственной деятельности организации. Хотя протоколы заседаний правлений и ежегодных собраний – в наличии, то есть формально все действия предпринимались с санкции самих пайщиков.

То же самое можно сказать о ситуации, в которой оказались жители сел Яндыки, Судачье, Михайловка, Караванное, расположенных в Лиманском районе (среди них много пенсионеров и инвалидов). В 2005 году люди вложили свои личные многолетние, подчас оставленные на «чёрный день» сбережения в фонд кредитно-потребительского общества «Лиманский фермер». Однако только в 2014 году они узнали о реорганизациях, которые имели место (создании параллельно кооператива «Скиф», затем слияние в кооператив «Народный кредит»). Ещё в 2012 году граждане подали заявления о возврате вложенных денег, однако этого так и не произошло. Как указывали сами пайщики «доверие людей, далеких от бизнеса, основывалось на убеждении, что деятельность кооператива контролируется государством». Данное высказывание собственно и объясняет причину произошедшего. К сожалению, граждане часто теряют свою собственность именно по причине непонимания того, что «собственность» – это ответственность и умение ею правильно распорядиться.

В сфере трудовых отношений году прослеживается значительное увеличение установленных фактов нарушений охраны труда и техники безопасности, следствием чего стал рост несчастных случаев на производстве. Всего Государственной инспекцией труда в истекшем году было вынесено 1316 постановлений о привлечении

работодателей к административной ответственности (в 2013 году – 547), в органы прокуратуры и следствия направлено 96 материалов в отношении лиц, виновных в нарушении требований трудового законодательства (в 2013 году – 64).

По официальным данным, к концу 2014 года численность безработных в Астраханской области составила 4478 человек. При этом среди безработных граждан возросло количество лиц предпенсионного возраста и молодёжи в возрасте от 16 по 29 лет (в среднем на 2 %). В образовательной структуре безработных доля лиц, имеющих высшее и среднее профессиональное образование, составила 65,7 %, доля лиц, не имеющих профессионального образования, – 34,3 %. Средняя продолжительность безработицы составила 4,5 месяца. В сельских районах безработных почти в два раза больше, чем в областном центре. В регионе ощущается дефицит рабочих профессий: до 70 % вакансий в органах службы занятости – это газо-, электросварщики, судостроители, экскаваторщики, бульдозеристы, строители и т.д. По мнению экспертов выпускники слабо осваивают современную теорию (так как среди преподавателей немало тех, кто уже отстал от современных технологий) и не обладают необходимыми практическими навыками (поскольку во многих училищах и колледжах производственная база в основном устарела).

Обращения, поступавшие к Уполномоченному, касались обычного круга вопросов – невыплата заработной платы, невыдача трудовых книжек после увольнения, отказ от заключения трудового договора. Собственно, можно сказать, что чаще всего мы сталкивались с ситуациями, когда заявители не имели официально-оформленных отношений со своими работодателями. Нужно отметить, что такая практика является довольно распространенной в Астраханской области. Вместе с тем, в 2014 году мы сталкивались с ситуациями нарушения трудовых прав при замене лица в правоотношениях. Следует отметить, что Трудовой кодекс Российской Федерации не закрепляет определения правопреемства применительно к трудовым отношениям, не называет его признаков. Это способствует возникновению ряда проблем, как это показала ситуация с коллективом ДОО «Детский сад с. Тамбовка Харабалинского района». Коллектив детского сада обратился к Уполномоченному с жалобой на невыплату заработной платы и пособий по уходу за ребенком, невнесение записей в трудовую книжку. Выяснилось, что на основании Федерального закона «О порядке безвозмездной передачи военного недвижимого имущества в собственность субъектов Российской Федерации – городов фе-

дерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, муниципальную собственность и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», войсковая часть передала имущественный комплекс в виде детского сада муниципальному образованию «Харабалинский район». Передача имущества была завершена 14 мая 2014 года. Однако войсковая часть не расторгла трудовые отношения с работниками, в связи с чем администрация района заняла позицию о том, что никаких обязанностей перед работниками у неё не возникло. В настоящее время обе стороны выясняют дело в суде, однако страдают от этого люди.

Особо следует сказать об обращениях, связанных с обеспечением права на охрану здоровья и медицинскую помощь. В 2014 году к Уполномоченному поступила жалоба от персонала одного из отделений Мумринской участковой больницы, который сообщил о его предстоящей ликвидации и увольнении значительной части медицинских работников. Хотя министерство здравоохранения Астраханской области уверило Уполномоченного, что лица трудоспособного возраста не будут «сокращены», а сам факт ликвидации отделения не скажется отрицательно на возможности людей получать необходимую медицинскую помощь, к такого рода ситуациям необходимо проявлять повышенное внимание. Дело в том, что, скорее всего, «оптимизация» затронет и другие участковые больницы и поликлиники, в то время как сельские жители нередко испытывают трудности вследствие значительной удаленности многих населенных пунктов от учреждений здравоохранения. В некоторые из них ограничен прямой доступ скорой медицинской помощи. С подобного рода проблемами сталкиваются и жители областного центра. Так, в 2014 году к Уполномоченному поступило обращение жителей поселка Новолесное (Трусовский район г. Астрахани) о том, что в поликлинике микрорайона отсутствуют участковые врачи – терапевт и педиатр. Больным приходится ездить на прием к врачам в район АЦКК. Из министерства здравоохранения Астраханской области, куда с запросом обратился Уполномоченный, сообщили, что отсутствие специалистов в поселковой поликлинике обусловлено нехваткой квалифицированных медицинских кадров, в связи с чем «постоянно ведется работа по подбору кандидатур на вакантные должности медицинского персонала».

В истекшем году люди также обращались к Уполномоченному по вопросам возврата своих денежных средств, которые им пришлось заплатить медицинским учреждениям. Ситуация здесь не однозначная. Так, гр-н Т. сообщил, что зубной протез, сделанный ему в

МБУЗ г. Астрахани «Стоматологическая поликлиника № 4», оказался некачественным. Уполномоченным заявителю было разъяснено его право обратиться для начала в муниципальную поликлинику с заявлением о расторжении договора и возврате денежных средств. Заявителю не пришлось идти в суд, поскольку денежные средства в сумме 15 тыс. рублей были возвращены ему в добровольном порядке.

Однако, есть пример прямо противоположный. К Уполномоченному обратилась гр-ка А., попросившая оказать содействие в компенсации личных денежных средств, которые она залатила за эндопротезирование тазобедренного сустава. Данная операция входит в перечень высокотехнологичной медицинской помощи, осуществляемой бесплатно. Проблема, однако, заключалась в том, что хирургическое вмешательство требовалось экстренное, а врачи уведомили заявительницу о том, что существует «очередь» и необходимо «ждать». В качестве альтернативного варианта предложили провести операцию «за деньги, которые потом вернут». Пожилая женщина, которая в этот момент испытывала невыносимые боли, а потому, по собственному признанию, находилась в «полубессознательном состоянии» поверила представителям учреждения здравоохранения. Последние же подсунули (другого слова здесь просто нет) гр-ке А. на подпись «какие-то бумаги», которые, как выяснилось, были лишь распиской в том, что она согласна на «коммерческую» операцию. Фактически, человеку который в этот момент думал только об одном – прекратить физические страдания – представители самой гуманной в мире профессии не оставили выбора: или делать операцию за свой счет или не делать вообще. К сожалению, суд, куда обратилась гр-ка А., во все эти тонкости вторгаться не стал – ему оказалось достаточно формального доказательства «добровольности согласия на платную операцию» для того, чтобы отвергнуть искивые требования заявительницы.

Наличие указанной проблемы признаётся на федеральном уровне. «Бесплатно у нас по-прежнему должна оказываться медицинская помощь на всех уровнях – от первичной, то есть в поликлинике, и до высокотехнологичной. Даже самые сложные операции, например, на сердце и сосудах, пациентам должны делать бесплатно. Правда, во многих случаях (особенно это касается лучших медицинских центров) есть очередь на госпитализацию. Именно этим обстоятельством и пользуются медицинские организации: можешь ждать своего срока долго, а можешь лечь в стационар хоть сегодня, но как коммерческий больной», – констатирует министр здравоохранения России Вероника Скворцова в «Российской газете», и делает вывод:

«Очередью “торговать” нельзя. Предлагая человеку провести сложную диагностику или госпитализировать на операцию побыстрее, но через кассу, врач и лечебное учреждение нарушают закон»⁴. Но без ответа остаётся главный вопрос – как быть, если человек под влиянием заблуждения, незнания или, находясь в безвыходном положении, всё же вынужден был «добровольно» согласиться на «платную операцию» или выложить свои кровные за бесплатные лекарства? Очевидно, нужно чётко прописать в законе, что компенсация затраченных средств должна производиться безоговорочно. В противном случае сетования о «торговле очередью» так и останутся пустым звуком.

Одна из наиболее сложных проблем – обеспечение качественной медицинской помощи гражданам, отбывающим наказание в виде лишения свободы. В 2013–2014 гг. начался эксперимент по созданию медико-санитарных частей. В Астраханской области была создана МСЧ-30 ФСИН России. Судя по действиям, предпринятым в ходе реформы, первоначально все медико-санитарные части хотели замкнуть исключительно на центральное руководство Федеральной службы исполнения наказаний, но затем, похоже, что было решено, находиться они будут в непосредственном подчинении у руководителей территориальных подразделений ФСИН. Тот факт, что главных врачей и специалистов медчастей «вывели» из подчинения начальников следственных изоляторов и колоний (это подаётся как «невиданный прорыв») по большому счёту не решает проблемы повышения качества медицинской помощи. Примеров тому достаточно. Приведем лишь один. Так, в 2014 году к Уполномоченному обратилась опекун гр-на Б., находящегося в Следственном изоляторе № 2. Заявительница сообщила, что её опекаемый, страдающий рядом тяжёлых заболеваний, не получает надлежащую медицинскую помощь. Жалоба была проверена с непосредственным выездом в СИЗО-2; при этом при беседе с гр-м Б., последний указал, что сразу по прибытии в изолятор, он сообщил представителям мед. части о наличии у него сахарного диабета, туберкулёза и эпилепсии, однако должной реакции не последовало. Представители мед. части уверяли, что как раз на момент проверки обобщаются данные ранее взятых анализов, что необходимая помощь гр-ну Б. оказывается своевременно. Тем не менее, сложилось твёрдое впечатление, что если бы не организованная Уполномоченным выездная проверка, никакой должной помощи гр-н Б. так и не получил бы.

Осужденные к лишению свободы, госпитализированные

4. <http://www.rg.ru/2013/08/08/zdorovie.html>

в больницу при ИК-2 УФСИН России по Астраханской области, их родственники периодически жалуются на недостаток лекарственных препаратов, равнодушие и грубость медперсонала, нежелание пригласить специалиста, который необходим, по мнению пациента, для постановки более точного диагноза, проведения более квалифицированного лечения. Похоже, что медико-санитарные части, став формально независимыми, по сути, по-прежнему связаны с «тюремной системой».

Специально стоит остановиться на обращениях граждан в связи с нарушением их права на поиск и получение информации. Дело в том, что данное конституционное право людей подчас входит в явное противоречие с практикой защиты персональных данных. Так, для оказания содействия в реализации жилищных прав гр-ки Р. Уполномоченным был направлен запрос в Управление Федеральной миграционной службы России по Астраханской области, в котором он просил сообщить – сколько человек, а также кто конкретно и с какой даты имеют регистрацию по месту жительства в домовладении. Однако последовал отказ в предоставлении сведений со ссылкой на защиту персональных данных. Между тем, совершенно ясно, что любой заявитель, направляя обращение Уполномоченному, фактически делегирует ему право на осуществление действий, которые, в ином случае, он предпринял бы самостоятельно. К таковым, безусловно, относится получение сведений, необходимых для защиты прав и свобод. Следует отметить, что ч. 2 ст. 22 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области» содержит гарантию конфиденциальности сведений, полученных при рассмотрении жалоб, запрет передавать их третьим лицам. Кроме того, согласно п. 7 ч. 1 ст. 6 Федерального закона «О персональных данных», обработка персональных данных допускается, если она необходима для осуществления прав и законных интересов третьих лиц при условии, что при этом не нарушаются права и свободы субъекта персональных данных. Какие-либо права лиц, зарегистрированных в домовладении, в связи с предоставлением запрошенных сведений о них (фамилия, имя, отчество, дата постановки на регистрационный учёт) при этом не нарушаются. Лишь после повторного обращения к руководителю УФМС РФ по Астраханской области соответствующие данные были получены, однако это потребовало дополнительных значительных затрат времени. Другой пример. Гр-н Ш. обратился в одно из районных отделений Пенсионного Фонда РФ с просьбой осуществить перерасчет размера пенсии. Впоследствии по данному делу от

лица гр-на Ш. стал действовать адвокат. Однако районное Управление ПФР отказало адвокату в выдаче пенсионного дела, ссылаясь на наличие в нём персональных данных. При этом сначала органы пенсионного фонда ссылались на персональные данные самого заявителя, а впоследствии на персональные данные должностных лиц УПФР. В данном случае сотрудники фонда действовали явно вопреки логике. В самом деле, почему доступ к из персональным данным гр-н Ш. получить мог, а его адвокат – нет? Похоже, что речь идет об упрямом следовании ранее избранной, хотя и явно не правомерной, позиции.

* * *

В структуре обращений жалобы на неправомерные действия и решения должностных лиц и органов власти составляют в среднем около 38 %. При этом порядка половины этих жалоб после проведения проверок признаётся обоснованными. Жалобы граждан, поступающие к Уполномоченному в связи с деятельностью правоохранительных органов, затрагивают, прежде всего, такие фундаментальные права, как право на свободу, право на личную неприкосновенность и уважительное отношение, право на безопасность, на защиту от преступных посягательств. На стабильно высоком уровне (порядка 10 %) остаётся количество жалоб на нарушение права на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство.

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

Часть жалоб была признана неприемлемыми и отклонена на стадии предварительного изучения, часть была признана необоснованными (т. е. обстоятельства, изложенные заявителями, не нашли подтверждения, либо было установлено, что объект жалобы действовал правомерно). Всего таковых – 21,8 % от общего количества обращений. Всем заявителям был направлен мотивированный ответ.

Полностью или частично удалось добиться восстановления нарушенных прав и свобод заявителей в отношении 42,6 % обраще-

ний, по которым было начато производство. К сожалению, в ряде случаев при констатации нарушения прав и свобод, оказать содействие в их восстановлении не удалось – либо в силу объективных причин (срок давности, изменение обстоятельств), либо – ввиду исчерпанности правовых возможностей.

РАЗДЕЛ III. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН

ПРАВО НА ЖИЛИЩЕ

Из года в год наибольшее количество обращений, поступающих к Уполномоченному, связано с реализацией права на жилище. Как уже неоднократно отмечалось, это связано с наличием в регионе значительного массива ветхого и аварийного жилья. Об остроте ситуации свидетельствует хотя бы такой факт – в одном только областном центре улучшения жилищных условий ожидает 13616 семей, однако, как минимум, с 2009 года (то есть уже пять лет подряд) ни одна семья не получила новую квартиру в связи с подходом очередности⁵.

Тем не менее, в истекшем, 2014 году, удалось добиться предоставления жилья гражданам, которые после длительного хождения по различным инстанциям уже потеряли веру в положительный исход своего дела.

Так, успешно закончились усилия по восстановлению жилищных прав нескольких заявителей, которые ранее (до достижения ими 23-х лет) относились к «лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Проблема заключалась в том, что о своём праве они узнали тогда, когда уже утратили указанный статус. Это довольно распространённая ситуация. Во-первых, дети-сироты (особенно имеющие задержку в развитии), находясь в закрытом социуме, зачастую лишены полной информации о своих правах. Во-вторых, органы опеки, а также социальные и образовательные госучреждения подчас не предпринимают своевременных мер по постановке их на жилищный учёт. Именно в силу указанных причин гр-н А. (Наримановский район) и гр-ка Г. (г. Астрахань) столкнулись с отказом территориальных центров соцзащиты поставить их на жилищный учёт. Однако благодаря настойчивости сотрудников аппарата Уполномоченного, при содействии органов прокуратуры в судебном порядке удалось доказать, что заявители по объективным причинам не могли своевременно воспользоваться своим правом.

Удалось оказать помощь заявителям и в ситуации, когда формально-правильное следование установленным правилам, тем

5. В данном случае речь идёт об очередниках, не имеющих каких-либо преимуществ.

не менее, едва не воспрепятствовало людям в решении жилищного вопроса. Гр-н Т. и его жена по программе «Обеспечение жильем молодых семей» должны были получить социальную выплату, которая складывается из средств федерального, регионального и муниципального бюджетов. В феврале 2014 года супруги приобрели квартиру, оплатив продавцу часть её стоимости из собственных средств. Оставшуюся сумму им надлежало погасить за счёт ипотечного кредита, причём на погашение первоначального взноса по ипотеке направлялась указанная социальная выплата. Однако семья Т. денежные средства не получила ввиду возврата их в федеральный бюджет в соответствии со статьей 242 Бюджетного кодекса РФ. Возврат денег в регион намечался лишь в апреле, а продавец грозился расторгнуть договор купли-продажи и взыскать неустойку. Благодаря поддержке депутата Государственной Думы России Л.А. Огуля, с региональными органами была достигнута договоренность о том, что часть денежных средств, выплачиваемая из муниципального и областного бюджетов, будет оперативно перечислена, не дожидаясь «федеральной части». Это позволило людям погасить часть долга перед продавцом и снять проблему.

В июне прошлого года Кировский районный суд г. Астрахани обязал городскую администрацию предоставить гр-ну Ш. квартиру во внеочередном порядке. Восстановить право заявителя удалось, несмотря на то, что его жилье было уничтожено пожаром более 10 лет назад, а муниципальные власти всё это время упорствовали, изыскивая различные поводы для того, чтобы отказать ему в предоставлении квартиры. Также в истекшем году при содействии Икрянинской районной прокуратуры удалось добиться от администрации с. Седлистое фактического исполнения решения суда о предоставлении жилья гр-ке К. – семья заявительницы из-за проволочек местной власти вынуждена была ждать внеочередного предоставления жилья 2,5 года.

Постановка на жилищный учёт

Право на получение жилья (улучшение жилищных условий) начинается с постановки гражданина на учёт в качестве нуждающегося. Общеизвестно, что граждане, претендующие на получение жилья, ожидают своей очереди годами, а то и десятилетиями. За это время меняется законодательство, а у людей изменяются жизненные обстоятельства (кто-то рождается, кто-то умирает, кто-то вступает в брак, кто-то разводится и т.д.).

Между тем Федеральный закон «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», сохранив за лицами, принятыми на жилищный учёт до 1 марта 2005 года, право состоять в очереди до получения квартиры, совершенно не предусмотрел процедуру внесения изменений в список очередников при изменении состава их семьи. Сложность также в том, что согласно действующему Жилищному кодексу РФ, право на муниципальное жилье имеют лишь малоимущие, а в ранее действовавшем кодексе такого ограничения не было.

К чему это приводит на практике, видно из обращения гр-ки Т. На жилищный учёт она встала в начале 90-х годов. За прошедшие годы у неё умер сын, дочь вышла замуж и родила пятерых детей. В этой связи она обратилась в жилищное управление с просьбой внести изменения в состав семьи. Позиция администрации г. Астрахани такова: если речь идёт о несовершеннолетних лицах, они включаются в состав семьи очередника без всяких оговорок, а вот совершеннолетние граждане обязательно должны относиться к категории малоимущих. Но это лишь мнение органа местного самоуправления. Совершенно очевидно, что вопрос требует более четкого законодательного урегулирования.

В уточнении и конкретизации нуждаются также нормы законодательства, касающиеся постановки на жилищный учёт инвалидов. Согласно Федеральному закону «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, вставшие на учёт после 1 января 2005 года, обеспечиваются жилым помещением «в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации».

Стало быть, для получения жилья из муниципального жилого фонда они должны быть малоимущими. При этом, для получения жилья из государственного жилищного фонда наличие такого статуса – не требуется. На практике это означает, что большая часть инвалидов никогда не сможет улучшить жилищные условия, так как даже если единственным источником их дохода будет признана пенсия по инвалидности, их доход будет превышать прожиточный минимум. Ситуация безвыходная даже для тех инвалидов, которые страдают тяжелой формой хронических заболеваний, исключающих совместное проживание с другими лицами. Исправить явную несправедливость можно двумя способами – либо установить, что обеспечение жильем инвалидов является обязательством Российской Федерации

и/или её субъектов, либо – определить, что пенсия по инвалидности, если она является единственным источником дохода, не учитывается при определении материального положения лица при постановке на жилищный учёт.

Следует сказать и ещё об одной проблеме. Обязанность по сбору документов и формированию учётных дел граждан, имеющих право на социальную выплату из федерального и областного бюджета на покупку (строительство) жилья, возложена на органы местного самоуправления. С учётом того, что с 1 января 2015 года полномочия между органами местного самоуправления перераспределены, считаем необходимым отметить следующее – в деятельности муниципальных органов зачастую имеют место недоработки, часто создающие предпосылки для ущемления жилищных прав граждан. Речь идёт о некачественном, часто весьма небрежном формировании учётных дел, что выражается в отсутствии полного комплекта документов. Как следствие, областной комиссии часто приходится возвращать дела, требовать устранения недостатков. Страдают от этого – граждане. Для них, а в особенности для участников Великой Отечественной войны, их вдов, ветеранов боевых действий, инвалидов, перенос рассмотрения вопроса на неопределенный срок, естественно, является существенным нарушением права на жилище.

Предоставление гражданам временного жилья

В целом по Астраханской области площадь маневренного фонда – составляет примерно 38 тыс. кв. м, причем 89 % всего маневренного фонда сосредоточено в областном центре. При этом площадь аварийного жилья в области – 1,3 млн кв. м⁶.

О трудностях временного расселения граждан в случае форс-мажорных ситуаций шла речь в ходе встречи Уполномоченного по правам человека в РФ Э.А. Памфиловой с Президентом России 17 ноября 2014 года. Обращения, поступающие в наш адрес, свидетельствуют о том, что проблема не только в «дефиците» маневренного фонда, но и в правовой неопределенности ряда аспектов.

Приведём пример с гр-кой А., проживавшей в двухквартирном доме, который в значительной степени пострадал от пожара. Сосед заявительницы (без её ведома) демонтировал оставшиеся повреждённые строительные конструкции, а через некоторое время – умер.

6. Аварийными на 1 января 2015 года в регионе числятся – 7457 домов, в которых проживает – свыше 60 тыс. человек.

Когда А. случайно узнала, что от её квартиры не осталось даже руин, предпринимать что-либо было уже поздно, претензии предъявлять – некому. На момент пожара действовал прежний Жилищный кодекс РСФСР, согласно которому граждане, оставшиеся без крыши над головой вследствие стихийных бедствий, обеспечивались жильем вне очереди. Не дождавшись этого, гр-ка А. попросила временное жилье, но ей было отказано на том основании, что отсутствует заключение городской межведомственной комиссии (МВК) о непригодности жилья для проживания. Но спрашивается, – как можно оценить состояние и определить судьбу жилого помещения, которого не существует?

Гр-н С., оказавшись в аналогичной ситуации, предпринял попытку отстоять свои права в суде. В июле 2014 года Кировским районным судом г. Астрахани рассматривалась его жалоба на отказ МВК рассматривать вопрос о непригодности для проживания дома. Представитель администрации города ссылаясь на то, что объекта не существует. Это соответствует истине, но дело в том, что дом был полностью уничтожен пожаром. Тем не менее, суд подтвердил законность отказа МВК. Данное решение было признано законным и судом апелляционной инстанции. Этот «прецедент» имеет далеко идущие отрицательные последствия. Получается парадоксальная ситуация: если у человека дотла сгорает единственное жилье, его остатки разбирают неустановленные лица (а такое случается довольно часто и предотвратить это – невозможно), соответственно – нет объекта, который можно обследовать. Значит заключение МВК принято не будет, и, следовательно, погорелец лишается права на получение временное жилища в маневренном фонде.

Администрацию г. Астрахани занимает в данном вопросе непреклонную позицию: для решения вопроса о предоставлении временного жилья в маневренном фонде (а затем и постоянного жилья по договору соцнайма), наличие заключения МВК – обязательно.

Уполномоченный отстаивает иную позицию, полагая что такой подход – неправильный. Сам смысл предоставления жилья в маневренном фонде в том и состоит, чтобы как можно оперативнее предоставить временный кров человеку, в одночасье оставшемуся без крыши над головой. Жилищный кодекс РФ не содержит положения о том, что этому обязательно должно предшествовать решение МВК. Более того, сами органы местного самоуправления г. Астрахани установили, что для подтверждения непригодности помещения для проживания человек может предоставить, например, справку (акт) о

пожаре и иной документ, подтверждающий данное обстоятельство⁷.

В своё время – в ноябре 2011 года – Уполномоченный, исходя из вышеуказанных аргументов, помог гражданину составить исковое заявление, и Кировский районный суд г. Астрахани вынес решение, в котором был сделан однозначный вывод – «отсутствие заключения МКВ не может препятствовать в предоставлении жилья лицам, оказавшимся в экстремальной ситуации после пожара». Заметим, что данное решение было подтверждено Астраханским областным судом в декабре 2011 года. Но вот спустя почти 2,5 года – в марте 2014 года – всё тот же Кировский районный суд выносит решение с прямо противоположным выводом – гражданин не может получить жильё из маневренного фонда до тех пор, пока не состоится решение МКВ. И это решение подтверждается судом апелляционной инстанции. Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод – законодателю необходимо чётко прописать условия предоставления жилья в маневренном фонде.

Предоставление жилья собственникам жилых помещений, признанных аварийными и подлежащих сносу

Прежде всего акцентируем внимание на одной непростой проблеме. Суть её раскроем на примере с двумя бывшими общежитиями по ул. Пороховая г. Астрахани. На протяжении нескольких лет люди добивались, чтобы здания были признаны аварийными и подлежащими сносу. Однако после многочисленных исследований и экспертиз, МКВ долгое время полагала возможным их капитальный ремонт. Жильцы с этим не соглашались, писали жалобы во всевозможные инстанции. Наконец, в феврале 2014 года было решено – оба здания необходимо снести. Здесь то и выявилось, что имеют место непреодолимые противоречия интересов нанимателей и собственников. Нанимателям должны предоставить благоустроенное жильё. Что касается собственников, то, поскольку дома идут под снос, муниципальная власть не обязана однозначно предоставлять им именно

7. Пункт 4.1. Положения о порядке предоставления гражданам на территории г. Астрахани жилых помещений муниципального специализированного жилищного фонда, утвержденного решением Городской Думы МО «Город Астрахань» от 16.02.2007 года № 7; п.п. 7 пункта 2.6.2 Административного регламента администрации г. Астрахани по предоставлению муниципальной услуги «Предоставление жилых помещений муниципального специализированного жилищного фонда», утвержденного постановлением администрации г. Астрахани от 11.09.2013 года № 8277.

жильё, она может выплатить выкупную цену. Естественно, для мэрии предпочтителен второй путь. Однако выкупная цена такова, что люди не смогут купить нормального жилья. Многие из них лишены перспективы встать на жилищный учёт, и, стало быть, перед ними встает реальная угроза оказаться на улице.

Следует подчеркнуть, что даже в тех случаях, когда право выбора способа решения жилищного вопроса принадлежит именно собственникам, муниципальные власти всячески препятствуют им в реализации этого права, навязывая людям вариант с выкупом.

Так, гр-н Б. обратился в администрацию г. Астрахани по вопросу о предоставлении ему жилого помещения по договору социального найма во внеочередном порядке. Свою просьбу он мотивировал тем, что многоквартирный дом, в котором он проживает (ул. Плещева/Дарвина, 163/46) был признан подлежащим сносу. В ответ он неоднократно получал уведомления о том, что его жилищный вопрос будет решен в порядке статьи 32 Жилищного кодекса Российской Федерации («изъятие квартиры для муниципальных нужд с последующей выплатой выкупной цены»). Настаивая исключительно на таком варианте, администрация г. Астрахани считала его единственным возможным только на основании того, что заявитель – собственник. При этом не принимался во внимание тот факт, что гр-н Б. состоит на жилищном учете и является малоимущим, а также то обстоятельство, что дом был включен в региональную адресную программу по переселению граждан из аварийного жилищного фонда.

Это отнюдь не единичный факт. В своей жалобе гр-ка К., сообщила, что принадлежащий ей дом был признан аварийным и в 2010 году был признан подлежащим сносу. Несмотря на то, что заявительница в свое время была поставлена в список очередников, нуждающихся в улучшении жилищных условий, городская администрация категорически отказывалась предоставлять ей жильё. При этом всякий раз находила всё новые уловки – то ссылалась на то, что у сестры заявительницы якобы имеется благоустроенное жильё (данное обстоятельство несостоятельно, так как сестра К. не является членом её семьи), то отсылая женщину к «инвестору» (то есть строительной организации, которой предоставлен земельный участок для строительства нового дома), то «милостиво» соглашаясь на выкупную цену. Но, спрашивается, – какая может быть выкупная цена у несуществующего дома? Ведь с 2012 года, как пишет гр-ка К., «мою собственность начали разрушать, грабить, поджигать, а все обращения в полицию были безрезультатными, даже не давали никаких ответов».

В случае с гр-ном Б. Уполномоченный направил в прокуратуру Советского района г. Астрахани мотивированное заключение, содержащее просьбу, с учётом полномочий прокуратуры принять меры по восстановлению прав заявителя. Прокуратура согласилась с доводами Уполномоченного, и 16 декабря 2014 года судом первой инстанции иск прокуратуры был удовлетворён – администрации г. Астрахани предписано предоставить гр-ну Б. благоустроенное жилье. Однако в случае с гр-кой К. убедить прокуратуру Кировского района поступить таким же образом, к сожалению, не удалось. В этой связи ей была оказана помощь в составлении искового заявления для самостоятельного обращения в суд. Решение суда первой инстанции в пользу гр-ки К. вынесено 24 ноября 2014 года⁸.

О том, насколько острой является обозначенная проблема, свидетельствуют следующие данные. В рамках реализации муниципальной программы «Переселение граждан города Астрахани из аварийного жилого фонда в 2013–2017 гг.» в 2014 году планировалось отселить 416 семей, из которых в муниципальных квартирах проживало 29 семей, в жилых помещениях, находящихся в частной собственности, – 387 семей. По состоянию на 1 января 2015 года фактически расселено 24 семьи нанимателей. При этом, судя по представленной информации, собственникам жилье вообще не предоставлялось, но, в то же время, известно, что только 14 семей собственников выразили согласие на получение выкупной цены.

Проблемы решения жилищного вопроса отдельных льготных категорий граждан

Для инвалидов, вставших на жилищный учёт до 1 января 2005 года и имеющих заболевание, дающее им право на дополнительную жилую площадь, в Астраханской области существует проблема, которая, не исключено, характерна и для других регионов.

Согласно порядку, установленному Федеральным законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», средства на обеспечение их жильем поступают из федерального бюджета в региональные бюджеты в виде субвенции. Размер этой субвенции определяется как произведение числа инвалидов, проживающих на территории региона, общей площади жилья 18 м² и установленной

8. Применительно к делу К. известно, что администрация г. Астрахани подала апелляционную жалобу, которая на момент подготовки доклада ещё не была рассмотрена.

по субъекту РФ средней рыночной стоимости 1 м² общей площади жилья.

При этом постановлением Правительства РФ от 21.12.2004 года № 817, как известно, утверждён перечень заболеваний, наличие которых у инвалида даёт ему право на дополнительную жилую площадь, причём некоторые из них вправе претендовать ещё и на внеочередное предоставление жилья. Согласно закону у инвалидов есть возможность выбора формы реализации своего права – можно получить квартиру (из муниципального жилищного фонда при подходе очередности) либо социальную выплату. Но, выбирая выплату, инвалиды фактически лишаются права на дополнительную жилплощадь – так как увеличение её размера законом не предусмотрено. Эта ситуация выглядит тем более несправедливой, что в отношении иных категорий граждан данный вопрос урегулирован. Видимо, следует законодательно закрепить механизм увеличения выделяемой региону субвенции, а значит и размера социальной выплаты, при наличии у инвалида права на дополнительную жилую площадь.

Жилищный вопрос ветеранов Великой Отечественной войны и ветеранов боевых действий решается за счет средств федерального бюджета. При этом на сегодняшний день расчет выплаты на приобретение жилья для ветеранов ВОВ производится исходя из общей площади жилого помещения – 36 м², а для определения размера данной выплаты для ветеранов боевых действий и инвалидов учитывается только – 18 м².

На практике это приводит к тому, что многие льготники, из числа инвалидов и ветеранов боевых действий не могут реализовать свое право. Следует отметить, что ветераны боевых действий в большинстве случаев являются трудоспособными и теоретически имеют возможность дополнительно вложить свои собственные средства в приобретение жилья, в том числе воспользоваться заемными средствами, чего не скажешь об инвалидах. А потому процент инвалидов, улучшивших свои жилищные условия с использованием социальной выплаты еще меньше.

Следует также отметить, что в соответствии с действующим законодательством социальная поддержка для улучшения жилищных условий предоставляется только льготнику и не распространяется на членов его семьи, которые также состоят на жилищном учете. Кроме того, фактически рыночная стоимость 1 м² жилого помещения по г. Астрахани превышает установленную Минстроем России.

Безопасное проживание граждан

Немаловажным аспектом права на жилище является обеспечение безопасных условий проживания. В этой связи следует обратить внимание на коллективное обращение жителей с. Карагали Приволжского района, подлежащих переселению из аварийного жилья, которые выразили крайнюю обеспокоенность относительно возведенного в данном населенном пункте нового многоквартирного дома. Данное 25-квартирное здание общей площадью 658,9 м² было построено в рамках реализации программы «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда Астраханской области в 2012 году» по т. н. технологии «3D панель». Администрация МО «Село Карагали» планировала приобрести в нем 23 квартиры для переселения 52 человек.

Проверка, инициированная Уполномоченным, показала, что опасения людей были небезосновательными. Прежде всего выяснилось, что в соответствии с законодательством экспертиза в отношении проектной документации не проводилась и государственный строительный надзор не осуществлялся. Впоследствии, по настоянию Уполномоченного, органы местного самоуправления заказали у ООО «ЦИВССМ» экспертизу технического состояния несущих строительных конструкций. Согласно заключению: «дом находится в ограниченно работоспособном состоянии». Было установлено, что фундамент выполнен с нарушением норм проектирования, в лестничных клетках наблюдается раскрытие стыков стеновых панелей в уровне этажей, лестницы устроены с нарушением норм противопожарной защиты, во всех кухонных и санитарно-технических помещениях квартир отсутствует система вентиляции. Вывод заключения был однозначный: «дальнейшая нормальная эксплуатация здания возможна при условии приведения несущих конструкций (...) в соответствие с нормами проектирования, а также обеспечения помещений необходимыми инженерными системами».

Материалы проверки были переданы в прокуратуру Астраханской области, которая, согласившись с доводами Уполномоченного, направила в адрес главы села представление об устранении нарушений жилищного законодательства. В действиях должностных лиц районной и поселковой администрации были выявлены признаки преступлений, предусмотренных статьями 159 и 201 Уголовного кодекса РФ. Вопрос о дальнейшей эксплуатации «пенопластового дома» с связи с обеспечением права людей на жизнь и безопасность нахо-

дится на контроле Уполномоченного.

* * *

В заключении раздела хотел бы привести пример того, как органы власти и их должностные лица подчас относятся к своим функциям с точки зрения «разумности», «рациональности» и «эффективности» управления. Только отсутствием механизма реального депутатского и гражданского контроля, а также безответственностью чиновников можно объяснить нижеприведённый случай.

Гр-н П. обратился к Уполномоченному за содействием в решении его жилищного вопроса. Заявитель являлся нанимателем муниципального жилого помещения. В августе 2011 года заключением городской МВК его квартира была признана подлежащей капитальному ремонту. Первоначально ремонт квартиры предполагалось провести в 2012 году. Затем срок его проведения был перенесен на два года. Планировалось выполнить ремонт кровли, лестницы и внутренних помещений – всего на сумму более 850 тыс. рублей. Однако ещё в 2011 году организация, которая дала техническое заключение о состоянии основных строительных конструкций квартиры, указывала, что «в связи со значительным возрастом здания (...) капитальный ремонт и реконструкция представляются экономически нецелесообразными». Поскольку сам П. в аварийной квартире не проживал несколько лет её состояние (как и здания в целом) только ухудшилось. В заключении, выданном в июне 2011 года, ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Астраханской области» недвусмысленно указал, что «даже в случае проведения капитального ремонта квартиры, жилое помещение всё равно не будет соответствовать санитарно-эпидемиологическим требованиям ввиду отсутствия водоснабжения, канализации и уборной». Оборудовать всё это было невозможно, и изначально было ясно: как ни улучшай – помещение всё равно останется неблагоустроенным, а значит, проживание в нём – является нарушением права гражданина.

Именно поэтому Уполномоченным в адрес администрации г. Астрахани было направлено письмо, в котором содержалась рекомендация предоставить заявителю новое жилое помещение по договору социального найма. Но муниципальные власти упорно стояли на своём, и ремонт таки провели. Насчёт качества сказать трудно, но 800 тыс. рублей из бюджета было потрачено. Сумма, может быть, и не столь внушительная, но вот что примечательно – уже после прове-

дения ремонта, 7 ноября 2014 года, МВК вновь признала квартиру... непригодной для проживания на основании «отсутствия инженерных систем». Надзорные органы в этой ситуации никаких нарушений не усмотрели. Между тем, на ветер выброшены средства налогоплательщиков. Возможно, жилищные проблемы, обозначенные выше, решались бы куда быстрее и эффективнее, если бы сами люди более ответственно подходили к формированию уровня власти, который наиболее приближен к ним, то есть органов местного самоуправления.

ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С РЕАЛИЗАЦИЕЙ ПРАВА НА ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫЕ УСЛУГИ

Прежде всего хотелось бы отметить, что в 2014 году с «мёртвой точки» отчасти удалось сдвинуть многолетнюю проблему взыскания задолженности в случае пропуска гражданами срока поверки прибора учёта

Безусловно, обязанность обеспечивать своевременное проведение поверок счётчиков лежит на потребителе. Однако, не всегда это бывает возможно. К примеру, при смене собственника жилья, как правило, не происходит передача новому хозяину от прежнего технической документации на счётчики. Многие люди заблуждаются относительно срока поверки, ошибочно полагая, что он исчисляется с момента установки прибора учёта, а не с момента его изготовления. Не следует сбрасывать со счетов и элементарную забывчивость, особенно свойственную в силу преклонного возраста пожилым людям. Поставщики же услуг предъявляют требования по оплате за время просрочки межповерочного интервала – по нормативу потребления, что формально нельзя признать неправомерным, но что явно не укладывается в рамки здравого смысла и элементарной справедливости (особенно в тех случаях, когда имеется официальное подтверждение специализированной экспертной организации о том, что прибор учёта исправен и пригоден для дальнейшей эксплуатации).

В наибольшей степени от такой практики страдают те граждане, которые используют газ для отопления жилья – у них сумма задолженности иногда исчисляется десятками, а то и сотнями тысяч рублей. К сожалению, ни одним нормативным правовым актом не установлена обязанность поставщиков услуг уведомлять абонентов о том, что межповерочный интервал истёк. Однако и поставщики, как правило, годами игнорируют свою обязанность периодически

осуществлять проверки приборов учёта. В этой связи в сентябре 2014 года Уполномоченным было инициировано проведение совещания в региональном министерстве жилищно-коммунального хозяйства, куда были приглашены руководители всех ресурсоснабжающих организаций. По итогам состоявшегося обмена мнениями поставщикам коммунальных ресурсов было рекомендовано рассмотреть возможность внесения в платежный документ (квитанцию), направляемый абонентам, сведения об окончании межповерочного интервала счетчика до его истечения.

Филиал ООО «Лукойл-ТТК» первым пошёл навстречу астраханцам, поместив на своих квитанциях напоминание о межповерочном интервале. Вслед за этим ООО «Единый информационно-расчётный центр города Астрахани» сообщил Уполномоченному о том, что ведётся работа по совершенствованию компьютерной программы в части исполнения поставленной задачи.

* * *

В продолжение темы приборов учёта считаю необходимым обратить внимание на ряд выявившихся проблем системного характера. При рассмотрении обращения гр-ки П. возник вопрос – обязаны ли собственник производить оплату за ввод в эксплуатацию индивидуального прибора учёта после его ремонта (замены, поверки), если речь идёт о газовом счётчике? Из пункта 81(14) Правил предоставления коммунальных услуг, утверждённых федеральным Правительством⁹, следует, что не обязан, если не имело место нарушение пломбы или знаков поверки. Однако данный пункт почему-то не распространяется на газовые счётчики. О них речь идёт в другом документе¹⁰, который гласит, что лишь первичная установка пломбы осуществляется за счет поставщика газа, а все последующие опломбировки оплачиваются абонентом. Возникает вполне резонный вопрос: почему для поставщиков газа установлено такое исключение? Очевидно, что здесь должен иметь место единообразный подход, причём в пользу потребителей ресурса.

Относительно приборов учёта электроэнергии представляют

9. Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домах, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 06.05.2011 г. № 354.

10. Правила поставки газа для обеспечения коммунально-бытовых нужд граждан, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 21 июля 2008 г. № 549

интерес жалобы К. и М. на действия филиала ОАО «МРСК Юга» - «Астраханьэнерго».

Когда у гр-ки К. истёк срок эксплуатации прибора учёта электроэнергии, она самовольно демонтировала его, а затем подала в ОАО «Астраханская энергосбытовая компания» заявление о вводе нового счетчика в эксплуатацию. Приглашённый для опломбировки специалист отказался зафиксировать показания демонтированного счетчика, а спустя некоторое время гр-ка К. получила уведомление о необходимости оплатить объем неучтенной электроэнергии, исходя из мощности всех имеющихся в её квартире электроприборов. Заявительница платить не отказывалась, но настаивала – расчёт должен быть по среднемесячному потреблению.

На запрос Уполномоченного руководство филиала ОАО «МРСК Юга» - «Астраханьэнерго» сообщило, что приравнивает самовольное снятие прибора учета к несанкционированному вмешательству в его работу, а это – является достаточным основанием требовать оплату по мощности ресурсопотребляющего оборудования. Данная позиция является, мягко говоря, спорной. Во-первых, законодатель разделяет понятие самовольного демонтажа и несанкционированного вмешательства в работу счетчика. Во-вторых, при соблюдении определенных условий потребитель вправе ввести прибор учета в эксплуатацию в отсутствие исполнителя. Наконец, в-третьих, основанием для расчета размера потребленной электроэнергии по мощности ресурсопотребляющего оборудования является факт несанкционированного вмешательства в работу индивидуального прибора учета, повлекший искажение его показаний. Между тем, в ситуации с гр-кой К. такой факт установлен не был. В акте о неучтенном потреблении электроэнергии указано нарушение в виде «отсутствия прибора учета», что само по себе не свидетельствует о наличии «искажений» в его показателях. Напротив, в протоколе о проведении экспертизы указано, что счетный механизм демонтированного прибора исправен, погрешность измерений входит в допустимый интервал. Вот почему размер платы должен был определяться, исходя из среднемесячного объема потребления коммунальной услуги. К сожалению, как показывают имеющиеся решения мировых судей в Приволжском, Наримановском, Черноморском районах, судьи не вникают должным образом в существо дела, и выносят решения не в пользу граждан.

Проблема гр-ки М. заключалась в следующем. Её мать несанкционированно подключила своё домовладение в с. Курченко На-

римановского района к сетям энергоснабжения, а затем установила прибор учета. Спустя некоторое время она обратилась в ресурсоснабжающую организацию по вопросу ввода счетчика в эксплуатацию, однако представители ОАО «МРСК Юга» – «Астраханьэнерго» опломбировать счётчик отказались, зато составили акт о неучтенном потреблении электроэнергии. Компания квалифицировала действия матери заявительницы как бездоговорное потребление, и выставила ей счёт на 789882 руб.

Позиция компании является явно необоснованной. В ряде случаев¹¹ договоры с потребителями услуги заключаются в соответствии с жилищным законодательством, то есть договор может быть заключен путём совершения потребителем действий, свидетельствующих о его намерении потреблять коммунальные услуги, а равно о фактическом потреблении услуг. Соответственно, расчёт суммы задолженности в данном случае следовало производить исходя из объема коммунального ресурса, рассчитанного как произведение мощности оборудования и круглосуточного времени (за период – с даты осуществления несанкционированного подключения)¹².

К сожалению, обращения Уполномоченного в Управление Федеральной антимонопольной службы РФ по Астраханской области в обоих вышеприведенных случаях не дали должного результата. Территориальный орган ФАС уклонился от принципиальной постановки вопроса, указав, что «антимонопольный орган не вправе в рамках своей компетенции разрешать гражданско-правовые споры хозяйствующих субъектов», хотя абсолютно не понятно, почему обычные граждане, физические лица были отнесены к «хозяйствующим субъектам».

Рассмотрение жалобы гр-ки В. показало, что в рамках действующего нормативного регулирования невозможно однозначно ответить на вопрос – за чей счет должна производиться поверка, а также замена индивидуального прибора учёта в муниципальном жилом помещении?

На первый взгляд всё абсолютно ясно. Федеральный закон от 23.11.2009 года № 261-ФЗ обязывает органы местного самоуправления производить оснащение и ввод в эксплуатацию счётчиков воды,

11. Если потребитель не находится на обслуживании у исполнителей коммунальных услуг в лице управляющих организаций, ТСЖ (ЖСК), а также – в случае отсутствия письменной формы договора.

12. Если дату несанкционированного подключения установить невозможно, то доначисление должно быть произведено не более чем за 6 месяцев

тепловой и электрической энергии в муниципальных жилых помещениях. Если исходить из положений статей 135 и 210 Гражданского кодекса Российской Федерации, прибор учёта, являясь принадлежностью к главной вещи (т. е. квартире), также является муниципальной собственностью. Из содержания статей 65 и 67 Жилищного кодекса РФ, а также типового договора социального найма, утвержденного федеральным Правительством¹³, следует, что установка и замена приборов учета, обслуживающих квартиру, не относится к работам по текущему ремонту жилого помещения, который наниматель должен производить за свой счёт.

Однако вышеупомянутые Правила предоставления коммунальных услуг опять-таки, что называется, «говорят надвое». Пункт 81, с одной стороны, гласит, что оснащение жилого помещения приборами учета, ввод их в эксплуатацию, обеспечение их сохранности и своевременная замена – обязанность собственника (то есть в данном случае – органа местного самоуправления). Но органы местного самоуправления предпочитают ссылаться на п.п. «г» пункта 34 тех же самых Правил, где сказано, что «абонент обязан использовать коллективные (общедомовые), индивидуальные, общие (квартирные), комнатные приборы учета, (...) соответствующие требованиям законодательства Российской Федерации об обеспечении единства измерений и прошедшие поверку». Столь расплывчатая формулировка позволяет, при желании, рассматривать «использование» и «поверку» как единое действие и возлагать расходы на нанимателей. Администрация г. Астрахани, во всяком случае, склонна к такому варианту. Вместе с тем, не имея весомых доводов для внятного опровержения выводов Уполномоченного, мэрия в письме от 26.09.14 года № 05/14-203-8-9 пришла и вовсе к парадоксальному выводу: «установка и введение в эксплуатацию [индивидуальных приборов учета] в обязанности собственника не входят», и далее – «наниматель тоже не обязан этого делать».

Завершая тему приборов учёта, хотелось бы затронуть ещё одну проблему. Недоумение вызывает появление всякого рода организаций, которые предлагают людям опломбировку приборов учёта, не имея на то никаких полномочий. Так, в 2014 году некая «Городская сервисная служба» предлагала людям установку счетчиков воды «по льготной цене с их бесплатной опломбировкой». Уместно напомнить, что согласно действующему законодательству, опломбировку вправе осуществлять только ресурсоснабжающие организации или испол-

13. См.: Постановление Правительства РФ от 21.05.2005 г. № 315.

нителю коммунальных услуг (управляющая компания, ТСЖ, ЖСК). В связи с запросом Уполномоченного МУП «Астрводоканал» и филиала ООО «Лукойл-ТТК» официально подтвердили отсутствие каких-либо договорных отношений с вышеуказанной организацией. В связи с вышесказанным считаю необходимым рекомендовать заинтересованным государственным органам Астраханской области, органам местного самоуправления, ресурсоснабжающим организациям внимательно отслеживать появление структур, предлагающих псевдоуслуги, которые впоследствии могут обернуться для граждан неприятными последствиями, проводить среди населения соответствующую разъяснительную работу.

* * *

Серьезное неприятие вызывают у людей необоснованные начисления и претензии, связанные с оплатой за жилищно-коммунальные услуги.

К примеру, в середине истекшего года недоумение и возмущение у астраханцев вызвали счета за электроэнергию, выставленные «Астраханской энергосбытовой компанией». После выверки выяснилось, что произошла «всего лишь техническая ошибка». Суммы в квитанциях уменьшились в разы. Имеется случай, когда человеку выставили счёт на 300 тысяч (!), хотя в последствии оказалось, что оплатить нужно – 800 рублей. Но ведь были случаи, когда наши законопослушные граждане платили, а затем вновь простаивали очереди, тратили время, подвергали себя «нервотрёпке», и всё из-за чьей-то неграмотности или безалаберности.

Возмутительный случай произошёл с 79-летним гр-ном Ш., который сообщил, что с его пенсии удержана солидная сумма в счёт погашения невесть откуда возникшей задолженности за газоснабжение. Выяснилось, что заявителю по странному стечению обстоятельств, длительное время поступали счета на оплату коммунальных услуг, потребленных в... двух жилых помещениях. Причём одно из этих помещений вообще не существовало в природе. Конечно, после вмешательства Уполномоченного, ЗАО «Газпром межрегионгаз Астрахань» предложил гр-ну Ш. предоставить реквизиты для возврата ошибочно удержанных денежных средств, однако сам по себе факт весьма выразительный.

Не меньшее возмущение у граждан вызывают некачественные коммунальные услуги. Если о проблемах с отоплением, водой и

газом люди живут постоянно, то, после прекращения практики веерных отключений электроэнергии, жалоб, связанных с данной услугой, не фиксировалось на протяжении нескольких лет. Большинство граждан как-то смирилось с постоянными «перепадами» электричества. Ведь низкое качество воды мы воспринимаем, что называется, непосредственно, а вот отклонения величины напряжения от установленных параметров многие склонны воспринимать как «неизбежное зло». Между тем, это отнюдь не рядовая ситуация. Перепады в сети, равно как и аварийные отключения, приносят неудобства, приводят к поломке дорогостоящей бытовой техники. Люди терпят подчас значительные материальные убытки, несут затраты. Выход из строя предметов бытовой техники по причине «перепадов в сети» не является «страховым случаем», поскольку производитель гарантирует их работу только в условиях, предусмотренных ГОСТом (иными словами предполагается, что в розетке непременно 220 Вт, а не 180 или 350). Даже если приборы и не выходят из строя, они, в любом случае, работают вполсилы, а ведь сегодня от электроэнергии зависит подача и других коммунальных услуг. В этой связи интерес представляет дело по обращению гр-на П., который решил самостоятельно создать «прецедент» положительного исхода борьбы за качество электроэнергии. С апреля 2014 года он стал замечать некачественную работу домашних бытовых приборов. Мониторинг, который он провёл собственными силами, показал, что напряжение в сети составляло, как правило, – от 164 до 200 Вт. Многочисленные обращения гр-на П. в ОАО «МРСК Юга» – «Астраханьэнерго» и ОАО «Астраханская энергосбытовая компания», территориальные подразделения управлений Роспотребнадзора и Росстандарта не принесли результата. Из некоторых организаций ответов приходилось ожидать месяцами, а в итоге всё ограничивалось пустыми отписками. Иные структуры вообще игнорировали его заявления. В сентябре П. написал жалобу Уполномоченному, по итогам рассмотрения которой было направлено заключение в областную прокуратуру с просьбой принять необходимые меры. После проведенных проверочных мероприятий к административной ответственности были привлечены руководство филиала ОАО «МРСК Юга» – «Астраханьэнерго», департамент регионального жилищного надзора. В адрес управляющей компании и министерства ЖКХ было внесено представление. Лишь после этого все вышеуказанные организации приняли меры к тому, чтобы произвести ремонт и замену оборудования, в результате чего напряжение в электросети в доме, в котором проживает гр-н П., было приведено в

соответствие с нормативами.

Следующий случай показывает, что подчас проблемы с получением коммунальных услуг возникают у людей на «промежуточных этапах», когда бездействуют местные органы, призванные обеспечивать бесперебойную работу инфраструктуры. Так, гр-ка Л. обратилась к Уполномоченному, указав, что напротив её дома установлена высоковольтная линия электропередачи, причем опорный столб находился в аварийном состоянии. Согласно Федеральному закону «Об электроэнергетике» ответственность за состояние электрических станций и сетей несут как ресурсоснабжающие организации, так и органы местного самоуправления. Однако ни администрация МО «Город Астрахань», ни ОАО «Межрегиональная распределительная сетевая компания Юга – «Астраханьэнерго» не предпринимали никаких мер. Потребовалось вмешательство Уполномоченного, чтобы соответствующие работы были проведены и обеспечены гарантии соблюдения прав граждан.

* * *

К Уполномоченному в Астраханской области неоднократно поступали обращения граждан с жалобами на затягивание передачи технической документации на многоквартирные дома, либо вовсе на отказ выполнить данное обязательство. Люди высказывали претензии в адрес управляющих компаний, которые ненадлежащим образом управляли домом и от которых люди впоследствии отказались (расторгли договор). До недавнего времени законодательством не были установлены особые последствия неисполнения данной обязанности; лишь в мае прошлого года в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях была включена новая статья 7.23.2, предусматривающая ответственность за «нарушение требований законодательства о передаче технической документации на многоквартирный дом и иных связанных с управлением таким многоквартирным домом документов».

Также граждане жаловались на неисполнение администрацией муниципального образования «Город Астрахань», как собственником нежилых помещений в многоквартирном доме, обязательств по содержанию общего имущества. Лишь после вмешательства городской прокуратуры в адрес и.о. мэра г. Астрахани было внесено представление о необходимости муниципалитета участвовать в из-

держках по содержанию и сохранению общего имущества, которое было удовлетворено.

В 2014 году в обращениях вновь звучала проблема бездействия администрации г. Астрахани при решении вопроса обслуживания бесхозяйных инженерных сетей и объектов. Так, например, к Уполномоченному обратились жильцы дома № 6/51 по ул. Крупской/Дарвина г. Астрахани. Данное здание было построено ООО «Стройсервис-С» с привлечением денежных средств граждан и введено в эксплуатацию в 2003 году. Решением Кировского районного суда г. Астрахани от 07.02.2014 г. на администрацию города была возложена обязанность обратиться в органы госрегистрации о постановке на учёт в качестве бесхозяйной недвижимой вещи тепловой сети. Что же касается сетей газоснабжения, водоснабжения и водоотведения, а также трансформаторной подстанции (ТП-954) и газорегуляторного пункта (ГРП), то вопрос об их принадлежности, и, соответственно, обслуживания, по-прежнему, не решен. Позиция филиала ОАО «МРСК Юга» - «Астраханьэнерго», и администрации МО «Город Астрахань» сводится к тому, что указанные объекты якобы «принадлежат застройщику» и что необходима их передача «участнику долевого строительства». Однако решением Арбитражного суда Астраханской области от 22 июля 2008 г. ООО «Стройсервис-С» было признано несостоятельным (банкротом), соответственно, 28.06.2012 г. в ЕГРЮЛ была внесена запись о ликвидации названной организации. При этом инженерные сети и оборудование, обслуживающие вышеуказанный дом, в конкурсную массу не включались и, соответственно, не реализовывались.

В ходе проверки было установлено, что спорные объекты не могут быть отнесены к общему имуществу собственников жилых помещений и имеются признаки бесхозяйного имущества. Исходя из пп. 4 п. 6 ст. 14 Федерального закона «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», местные власти должны выявлять бесхозяйные объекты недвижимого имущества (включая газоснабжение, тепло- и электроснабжение) для последующего принятия их в муниципальную собственность, что, в свою очередь, необходимо для реализации ими обязанности снабжать население различными ресурсами жизнеобеспечения (п. 4 ч. 1 ст. 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). В этой связи, органы прокуратуры внесли соответствующее представление в адрес главы города.

Капитальный ремонт многоквартирных жилых домов – тема, которая в последнее время вызывает большой интерес в обществе. Это вполне естественно, поскольку она затрагивает непосредственные интересы значительного числа людей.

В начале 2014 года Правительством Астраханской области была утверждена Программа проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Астраханской области, на 2014–2043 годы, в которую включено 5 423 многоквартирных дома. В конце года жителям региона пришли квитанции для оплаты обязательного взноса на капитальный ремонт (4 руб. за 1 м²). Создана некоммерческая организация «Фонд капитального ремонта многоквартирных домов Астраханской области», деятельность которой направлена на проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

Однако уже к концу истекшего года в адрес Уполномоченного стали поступать обращения, в которых граждане выражают несогласие с изменениями в Жилищном кодексе Российской Федерации. В частности, люди не согласны с положением о том, что собственники жилых помещений, проживающие в многоквартирных домах, могут выбрать такую форму как непосредственное управление лишь в том случае, если количество квартир в доме не больше шестнадцати. Заявители обоснованно полагают, что норма закона, при которой выбор формы управления зависит от количества квартир, ставит людей, проживающих в домах различного типа и этажности в неравноправное положение, что противоречит конституционному принципу равенства прав, гарантированного статьей 19 Конституции Российской Федерации. Имеется и ещё один немаловажный аспект. Как известно, одной из главных задач реформы ЖКХ является – возрождение у людей чувства собственника, формирование у них психологии рачительного и ответственного хозяина, который умеет рационально использовать средства и готов нести ответственность за свои действия. В своих обращениях граждане указывают, что непосредственная форма управления домом, даёт возможность проявлять больше самостоятельности и инициативы, не прибегая к посредничеству всякого рода организаций (часто недобросовестных и коррумпированных). Люди обоснованно задаются вопросом – почему в ущерб всякого рода лоббистам из сферы ЖКХ законодатель лишил их права нести

индивидуальную ответственность в правоотношениях с поставщиками коммунальных услуг, самостоятельно контролировать их тарифы и качество?

Хорошо известно, что многоквартирных домов, имеющих 16 и менее квартир, в общем массиве многоквартирных домов – ничтожное количество. Таким образом, на сегодняшний день возможность «выбора» формы управления приобрела для граждан страны сугубо формальный характер. Это вызывает недоумение законопослушных граждан, создает вполне понятное недовольство у населения, провоцирует совершенно не нужную социальную напряженность в обществе. Граждане, которые до настоящего времени использовали форму непосредственную управления, поднимают ещё один вопрос. До установления обязательного взноса на капитальный ремонт многие из них произвели капитальный ремонт своих домов, и, соответственно, в ближайшей перспективе данная проблема для них – не актуальна.

Бесспорно, обозначенные проблемы будут в центре внимания в процессе деятельности как региональных, так и муниципальных органов, в связи с чем потребуются скоординированные усилия различных заинтересованных структур, направленные на то, чтобы учесть мнение граждан по вышеуказанным вопросам.

ПРАВО НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом, гарантируется статьей 39 Конституции Российской Федерации. Как правило, обращения, связанные с реализацией данного права, составляют значительную долю, уступая по количеству лишь обращениям, связанным с правом на жилище и вопросами надлежащего предоставления жилищно-коммунальных услуг.

Как показывает практика работы, одной из причин нарушений права на социальное обеспечение является несовершенство правового регулирования в данной сфере.

В 2014 году Уполномоченным был поставлен вопрос о размере и порядке получения лицами компенсационных выплат, которые производятся на основании Указа Президента РФ, принятого более 8 лет назад. Практические вопросы реализации данного Указа регулируются Постановлением Правительства РФ от 04.06.2007 года № 343. Речь идёт об уходе за тремя категориями граждан: 1) инвалидами I

группы, 2) лицами, достигшими 80 лет и 3) престарелыми гражданами, которые по заключению лечебного учреждения нуждаются в постоянном постороннем уходе. Осуществлять уход могут лица, отвечающие следующим критериям – трудоспособные, но, при этом не работающие, не получающие пенсию и не состоящие на учете в службе занятости. По мнению Уполномоченного, вокруг означенной компенсационной выплаты на сегодняшний день имеется ряд проблем. Одна из них – в самом механизме применения выплаты. Ведь по сути, она предназначается лицу, осуществляющему уход, но начисляется к пенсии нетрудоспособного гражданина. При этом никакого механизма, гарантирующего передачу денег ухаживающему, – нет.

Жалоба жительницы Харабалинского района гр-ки П., подтверждает обоснованность вышесказанного. В ходе проверки обстоятельств дела было установлено следующее. После того, как несколько лет назад заявительница осталась без работы, к ней обратилась её знакомая с предложением «оформить уход» за 80-летней женщиной – гр-кой С. При этом заявительница уверяет, что ни о каких причитающихся ей выплатах она не знала и от С. денег не получала; о том, что ей категорически запрещено где-либо работать, в т.ч. по гражданско-правовому договору оказания услуг, в Пенсионном фонде, как утверждает П., ей не разъяснили. Согласилась же она осуществлять уход по одной причине – данный период включается в трудовой стаж для начисления пенсии. Не подозревая о последствиях, гр-ка П. несколько раз по срочному гражданско-правовому договору осуществляла временную работу. Через несколько лет районный отдел Пенсионного фонда вдруг «прозрел» и обратился в суд, требуя взыскать «неправомерно начисленные средства». Образовалась солидная сумма – свыше 20 тысяч рублей (для безработной женщины весьма обременительная). Против П. было даже возбуждено уголовное дело по статье 159 Уголовного кодекса Российской Федерации («мошенничество»), правда, оно было закрыто в связи с истечением срока давности (т. е. по не реабилитирующему обстоятельству). На суде гр-ка П. прямо заявила, что никаких денег от С. она не получала, но мировой судья не принял во внимание указанный довод и даже не счёл нужным проверять его. С учётом вышесказанного напрашивается вывод, что в аналогичной ситуации могут оказаться и другие граждане, осуществляющие уход за инвалидами и престарелыми лицами, поскольку установленные процедуры не в полной мере защищают их от ошибок, которые случаются в силу элементарного незнания людьми своих прав и обязанностей. Видимо, обозначенная проблема но-

сит не локальный, а повсеместный характер. По крайней мере, уже после окончания производства по делу гр-ки П. выяснилось, что в очередном Обзоре судебной практики, утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ 24.12.2014 года, содержится следующее разъяснение: «взыскание необоснованной полученной компенсационной выплаты... должно производиться с того лица, которое фактически получало и пользовалось указанной выплатой в отсутствие предусмотренных законных оснований».

Остаётся, однако, другая проблема – размер выплаты. Он был установлен ещё в 2006 году, с тех пор ни разу не изменялся, и сегодня по-прежнему составляет – 1200 рублей. Следует заметить, что в 2006 году минимальный размер оплаты труда составлял – 1100 рублей. Исходя из того, что «ухаживающий» не вправе работать, данная компенсационная выплата, видимо, вполне справедливо привязывалась именно к величине МРОТ и рассматривалась как некая плата за труд по уходу за нетрудоспособными лицами. Однако время идет, а зафиксированный размер выплаты так не и меняется. При этом ясно, что размер компенсационной выплаты явно не соответствует потребностям взрослого, трудоспособного, но не имеющего основной работы человека. В этой связи вероятно целесообразно рассмотреть вопрос о «привязке» размера компенсационной выплаты, как минимум, к минимальному размеру оплаты труда (МРОТ), а в перспективе – к среднероссийской величине прожиточного минимума трудоспособного человека.

Другой пример – отказ гражданам старше 75 лет в социальном обслуживании Астраханским социально-реабилитационным центром «Русь». В ходе проверки было установлено, что Устав центра содержит указанную дискриминационную норму, в связи с чем Уполномоченный обратился в прокуратуру Астраханской области с просьбой принять меры по устранению нарушения прав граждан. По поручению областного прокурора прокуратура Трусовского района г. Астрахани внесла протест, в котором предложила внести в Устав изменения в соответствии с действующим законодательством и исключить указание о предельном возрасте лиц, принимаемых на реабилитацию. В связи с тем, что директор центра отказался внести изменения в учредительный документ прокуратурой района был подан иск в суд в интересах неопределенного круга лиц к ГКУ АО «Социально-реабилитационный центр Русь», Министерству социального развития и труда Астраханской области о понуждении внесения соответствующих изменений в Устав учреждения. Лишь после этого

из Устава центра «Русь» было исключено указание о предельном возрасте граждан, имеющим право на социальное обслуживание в реабилитационном центре. В этой связи Трусовским районным судом г. Астрахани производство по делу прекращено вследствие добровольного исполнения ответчиками требований прокурора.

* * *

Нарушения социальных прав граждан происходят также вследствие неисполнения норм действующего законодательства. Здесь сказывается как отсутствие у граждан знаний о своих правах, так и нежелание отдельных должностных лиц своевременно доводить до людей необходимую информацию.

Примером тому служит ситуация с многолетней матерью г-рой С., которая обратилась с жалобой на действия сотрудников ГКУ Астраханской области «Центр социальной поддержки населения Советского района г. Астрахани». Суть проблемы в следующем. Согласно действующему законодательству, граждане, имеющие детей-инвалидов, имеют право на получение денежной компенсации по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, причём размер компенсации зависит от количества членов семьи. В связи с рождением у С. пятого ребенка (среди ранее рождённых детей – один является инвалидом), она практически сразу же обратилась в Центр соцподдержки по месту жительства по вопросу о перерасчете размера денежной компенсации. Прежде всего, бросается в глаза явная некомпетентность сотрудников, которые занимались делом заявительницы. Вот как описывает она свою беседу с социальными работниками: «Несколько раз задавала я им вопрос – нужно ли мне писать заявление о перерасчёте размера компенсации. Мне трижды отвечали – нет, не нужно, льготы будут установлены автоматически. После ожиданий в течение четырёх месяцев снова пришла в собес. Теперь оказалось, что заявление всё-таки нужно подать, причём заявили, что компенсацию будут платить с момента подачи заявления. Выходит с мая до декабря мне морочили голову».

Проверка показала, что дело не сводилось к банальной волоките. Сотрудники Центра почему-то полностью проигнорировали положение пункта 3.4 Порядка расчёта размера компенсации расходов отдельным категориям граждан на оплату жилых помещений и коммунальных услуг в системе персонального учета, утверждённого постановлением Правительства Астраханской области от 09.11.2009

года № 602-П. Данная норма чётко устанавливает, что в случае изменения состава семьи денежная компенсация подлежит перерасчёту не с «момента подачи заявления», а с первого числа месяца, следующего за месяцем, в котором наступили указанные обстоятельства. Министерство социального развития и труда Астраханской области полностью согласилось с обоснованностью заключения Уполномоченного; в официальном ответе данного ведомства указывалось, что «по вине специалистов Центра перерасчёт произведен гр-ке С. только с 01.01.2014 года. В марте 2014 года компенсация на оплату ЖКУ пересчитана с 01.06.2013 по 31.12.2013 и недополученные денежные средства направлены в отделение почтовой связи по месту жительства С. - ответ ей направлен, извинения принесены».

Проблема обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации (ТСР), с которой Уполномоченному вновь пришлось столкнуться в 2014 году во многом также проистекает из слабой информированности людей о своих правах. Проверка поступивших обращений выявила, что практически все заявители не знали, что для получения ТСР им необходимо подать в региональное отделение Фонда социального страхования РФ заявление о выдаче направления, которое затем направляется исполнителю контракта.

Конечно, всем заявителям оказывалась необходимая информационная помощь, давались подробные разъяснения о применении норм законодательства в части заказа ТСР, а также получения последующей компенсации в случае самостоятельного их приобретения. Однако такого рода деятельность должна осуществляться самим Фондом соцстраха и его районными подразделениями. В частности, на сайте Фонда можно было бы размещать и обновлять сведения о государственных контрактах, заключенных на текущий год (важно при этом, чтобы они были изложены в понятной для людей форме). В некоторых регионах на сайте Фонда публикуется также график адресной доставки ТСР и работы выездных бригад специалистов (на каждый месяц). Данный график содержит сведения о дате и времени выезда по каждому конкретному населенному пункту, месту приема, ответственной организации и наименовании ТСР, которые запланированы к выдаче. С учётом того обстоятельства, что большинство контрактов на поставку ТСР в Астраханской области выигрывает АПОП «ОРТО» и его дочерние фирмы, составить аналогичный график для нашего региона не представляет проблемы. Эти простые организационные меры позволили бы инвалидам своевременно получать технические средства реабилитации.

Из содержания многих обращений следует, что по-прежнему серьезным препятствием для получения гражданами полагающихся им мер социальной поддержки (в т. ч. различных выплат) часто является отсутствие у них необходимых документов, причём до обращения к Уполномоченному они тщетно пытались самостоятельно их истребовать.

К примеру, гр-н С., в прошлом военнослужащий Вооруженных сил СССР, длительное время неоднократно обращался в Центральный архив Министерства обороны РФ с просьбой направить ему справку о величине денежного довольствия в период службы в воинской части, дислоцированной на территории ГДР. Несмотря на то, что в своих запросах он указывал все необходимые реквизиты, из ЦА МО РФ он неоднократно получал ответ, что необходимые сведения не сохранились. Однако после того, как запрос сделал Уполномоченный, оказалось, что соответствующие документы имеются в наличии, надлежащим образом заверенная справка с указанием размера денежного довольствия гр-на С. была представлена.

Другой пример. Гр-н К., в конце 80-х – начале 90-х гг. прошлого века работал на предприятии, подведомственном ПО «Мангышлакхолодфлот» (базировалось в г. Шевченко – ныне г. Актау Республики Казахстан). Заявитель направлял запросы в архивы различных уровней – центральные, областной, районный – с просьбой предоставить справку о зарботке за пять лет, однако не получал никаких ответов. После того, как заявитель вынужден был обратиться к Уполномоченному, было направлено письмо председателю Комитета информации и архивов Республики Казахстан. В результате необходимая справка была получена. Впрочем, это оказалось лишь началом работы. Дело в том, что, как это часто бывает, в справке оказалась неверно указана фамилия (ошибка в одной букве) заявителя. Кроме того, предприятие, где он работал, акционировалось, а впоследствии – перепродавалось и переименовывалось. В результате чего – запись о приёме на работу гр-на К. заверена одной печатью, запись об увольнении – другой, а в архивной справке – указано третье наименование. Лишь благодаря квалифицированной помощи, оказанной сотрудниками аппарата Уполномоченного, гр-н К. сумел в судебном порядке установить юридически значимые факты, после чего Пенсионный фонд произвёл перерасчет ему пенсии.

К сожалению, обращения по истребованию документов для назначения причитающихся им пенсий либо социальных выплат и денежных компенсаций, не всегда бывают успешными. Так, к Уполномоченному обратилась гр-ка А., ранее проживавшая в г. Баку, с просьбой оказать ей помощь в получении сведений о заработке в период работы швеей в Комбинате надомного труда. В ходе событий конца 80-х годов, заявительница, будучи по национальности армянкой, была вынуждена переехать в Астрахань к родственникам. В связи с запросом Уполномоченного директор Национального архивного управления Азербайджанской Республики поручил тщательно проверить архивные фонды, однако необходимых документов обнаружить не удалось. С учётом ситуации, которая имела место в тот период, не исключено, что они были просто уничтожены.

Однако подчас приходится сталкиваться с ситуациями, когда прослеживается явное нежелание различных должностных лиц и чиновников добросовестно подходить к своим прямым обязанностям. В качестве примера хочется привести ситуацию с гр-м С., который в 2014 году начал собирать документы для оформления пенсии. Трудность заключалась в том, что предприятие, где он ранее работал, в течение нескольких лет находится в стадии банкротства и ликвидации. Заявителю пришлось самостоятельно выяснять — где находится архив предприятия. В конце концов, с большими трудностями, практически случайно, он узнал, что документы по личному составу свалены в подвал одного из зданий. Никакой возможности проникнуть к ним не было, так как помещение находилось под замком, никаких действий по их систематизации и передаче на государственное хранение конкурсный управляющий не предпринял. Он вообще игнорировал письма гр-на С., а на запросы различных органов направлял пустые отписки. Даже на требования прокуратуры, куда за содействием обратился Уполномоченный, конкурсный управляющий не отреагировал — не выходил на связь, не являлся для составления протоколов об административных правонарушениях. Крайне переживавший за всё происходящее, гр-н С. скоропостижно умер, так и не добившись получения необходимых архивных документов. Этот трагический эпизод весьма показателен — с формальной точки зрения в смерти человека никто не виноват, но из-за бездушного и безответственного отношения оказалось нарушенным не только право человека на пенсионное обеспечение, но и на жизнь.

В аналогичной ситуации оказался житель с. Солодники Черноярского района гр-н Ж., ранее работавший в ООО «ПМК-22».

В своём заявлении, кстати написанном от имени и других бывших работников данного предприятия, он писал: «В настоящее время оформляюсь на пенсию, но в районном архиве их [документов] нет. Мы знаем, что недвижимость ПМК сдается в аренду, архив цел. Почему же бездействуют власти?». Лишь после настойчивых обращений Уполномоченного в адрес районного прокурора, главы района, начальника районного архива ситуацию удалось сдвинуть с мёртвой точки. Официально был получен ответ из администрации муниципального образования «Черноярский район» о том, что документы по личному составу ООО «Передвижная механизированная колонна-22» за 1967—2010 гг. в количестве 232 единицы хранения переданы в Черноярский районный архив. С учётом вышеизложенного не удивительно, что в архив дела поступили в неупорядоченном состоянии и требовалась их обработка. Однако в указанном деле поражает другое. При сложившихся административных процедурах конкурсного (арбитражного) управляющего и ликвидатора, которые проигнорировали свои функции, невозможно даже привлечь к административной ответственности по статье 14.13 КоАП РФ («неправомерные действия при банкротстве»). Последним достаточно указать в своем отчете, что какие либо «документы первичного бухгалтерского учёта, финансово-хозяйственной деятельности и иная документация — отсутствуют». И всё. Получается, что для территориального органа Росреестра на сегодняшний день вполне достаточно такое голословное утверждение, а полномочий для проведения дополнительной проверки у него — нет.

В ряде случаев речь идёт о сведениях, которые носят вполне актуальный характер, но тем не менее не предоставляются. Житель г. Харабали Астраханской области гр-н М. проходил военную службу в одной из воинских частей в г. Буйнакске Республики Дагестан. Заявитель утверждал, что принимал участие в контртеррористической операции, в связи с чем несколько раз письменно просил командование предоставить ему соответствующую справку. Не дождавшись ответа, он обратился с жалобой к Уполномоченному. Проверка, проведенная по просьбе Уполномоченного, военной прокуратурой г. Буйнакска выявила тот факт, что ни одно из заявлений гр-на М., адресованное в воинскую часть, в журнале входящей корреспонденции зафиксировано не было. Согласно сведениям, полученным прокуратурой, официальных данных об участии гр-на М. в контртеррористической операции также не сохранилось. Следует отметить, что органы военной прокуратуры провели по данному вопросу тщательное расследова-

ние. В результате, однозначно установлено, что военная часть, в которой служил М., действительно участвовала в контртеррористической операции. Проблема, однако, в том, что командир части не издал соответствующего приказа о привлечении личного состава к проведению КТО. Ввиду явной несправедливости создавшегося положения, а также с учётом того, что проблема носит явно системный характер, Уполномоченный намерен продолжить работу по данной проблеме.

Ещё один пример, явного нарушения социальных прав человека, отдавшего много лет своей жизни службе в правоохранительных органах – дело по жалобе гр-на А. При исполнении служебных обязанностей, он получил тяжкий вред здоровью. Впоследствии ему была установлена инвалидность. При этом федеральным законодательством предусмотрено обязательное государственное страхование жизни и здоровья военнослужащих, а также тех, кто работает в т.н. «силовых структурах». В ходе проверки выяснилось, что 2011 году Управление МВД России по Астраханской области заключило с ОАО «Страховая компания «Ростра» контракт об обязательном государственном страховании жизни и здоровья лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, содержащихся за счет средств областного бюджета. Головной офис указанной страховой компании располагался в Москве. Поэтому заявитель вынужден был подать иск с требованием о страховом возмещении (в сумме 925742,50 рублей) в Басманный районный суд столицы. Решение суда, как и ожидалось, было в пользу гр-на А., однако оказалось, что в 2011 году (то есть – когда УМВД РФ по Астраханской области заключало контракт!) компания «Ростра» уже находилась в стадии ликвидации¹⁴.

Ситуация усугубляется тем, что, как следует из определения Арбитражного суда г. Москвы от 10 июня 2014 года, «конкурсное производство завершено и имущество, которое можно направить на погашение требований кредиторов, у компании «Ростра» – не обнаружено». Спрашивается, как быть людям, честно проработавшим много лет, отдавшим свое здоровье, и которые теперь могут остаться без социальных выплат, положенных им по закону? Уполномоченным в этой связи было направлено министру внутренних дел Российской Федерации. В МВД РФ, вроде бы, признают наличие проблемы, обещают изыскать вариант её решения, однако время идёт, а положительных сдвигов пока что не намечается. Выражаем надежду, что в новом, 2015 году, какой-то выход из сложившегося тупика в связи с

14. Разумеется, скорее всего тогдашнее руководство астраханской полиции делало это не собственной инициативе, а лишь исполняя указание «свыше».

проблемой невыплаты страхового возмещения наконец будет найден. Этого ждут тысячи людей – не только в Астраханской области, но и во всей России.

ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ И МИГРАНТОВ. ПРАВО НА ГРАЖДАНСТВО

Астраханская область, будучи крупным транспортным узлом и в силу своего приграничного положения испытывает на себе последствия мощных миграционных потоков. Этот фактор является весьма существенным, если говорить о его воздействии на специфику общей картины с правами человека в регионе.

Трагические события, потрясшие в 2014 году Украину, тревожным эхом отозвались в России; спасаясь от боевых действий, жители юго-восточных областей – прежде всего Донецкой и Луганской – в массовом порядке устремились в сопредельные регионы Российской Федерации.

Не менее актуальной оставалась проблема защиты прав трудовых мигрантов. Астраханская область является как пунктом транзита, так и резервуаром тех, кого называют гастарбайтерами. В основном, это – выходцы из Республик Средней Азии (Узбекистан, Таджикистан), а также отчасти из Азербайджанской Республики и ряда других государств, ранее входивших в состав Советского Союза.

Обращения, поступающие из различных населенных пунктов Астраханской области, свидетельствуют о том, что до настоящего времени не решены все проблемы лиц, являвшихся беженцами вследствие межнациональных конфликтов на территории СССР, а также вынужденных переселенцев из Чеченской Республике. Речь идёт, прежде всего, об утрате соответствующего статуса при том, что некоторые люди так и не реализовали полагающиеся им по закону права.

Граждане Украины, вынужденные переселиться в Россию

На территории Астраханской области в различные периоды находилось от 2-х до 3-х тысяч жителей юго-востока Украины, вынужденных покинуть эту страну (некоторые затем переехали в другие российские регионы, кто-то предпочёл вернуться на родину). Естественно, что перед этими людьми, в одночасье вырванными из привычного мирного уклада, остро встали проблемы жилья, тру-

доустройства и заработка, получения различных выплат (пенсии по старости и инвалидности, пособия по уходу за детьми), образования, получения медицинской помощи.

Региональные власти с самого начала предприняли энергичные меры по приёму людей, созданию надлежащих условий для их размещения, оказания первичной помощи в обустройстве, и определении дальнейшего правового статуса. Уже 1 марта 2014 года распоряжением губернатора А.А. Жилкина была создана оперативная рабочая группа, цель которой состояла в координации деятельности всех государственных органов по оказанию помощи гражданам Украины, оказавшимся в беде. В состав данной группы был включен Уполномоченный по правам человека в Астраханской области. Вскоре была создана межведомственная комиссия из числа руководителей областных и федеральных структур.

Некоторые из прибывших гр-н Украины разместились у родственников и знакомых. Для других были созданы пункты временного размещения – на базе санаторно-оздоровительного лагеря «Астраханские зори» (пос. Яксатово Приволжского района), гостиничного комплекса «На Рублевке» (пос. Ильинка Икрянинского района), социально-реабилитационного центра «Русь» (г. Астрахань). Во всех указанных пунктах была организована работа различных служб (УФМС, соцзащиты, занятости, образования, здравоохранения, Пенсионного фонда и др.). Другим важнейшим направлением работы – стало обеспечение права прибывающих из Украины лиц на охрану здоровья и медицинскую помощь. Необходимые мероприятия проводились специалистами «Городской поликлиники № 8 им. Н.И. Пирогова», Приволжской и Икрянинской центральных районных больниц, Ильинской участковой больницы. Органами службы занятости велся учёт лиц, нуждающихся в трудоустройстве – таких оказалось свыше 250 человек. Значительное число переселенцев обратилось по вопросам, связанных с образованием (восстановление документов об уровне образования, устройство детей в дошкольные образовательные и общеобразовательные учреждения, продолжение профессионального образования). В этой связи на территории пункта временного размещения «Астраханские зори» оперативно был организован временный детский сад.

Особо следует подчеркнуть, что жители Астраханской области проявили высокую степень участия в помощи людям, оказавшимся в беде. Пункт сбора гуманитарной помощи, организованный на базе многопрофильного центра «Семья», не успевал принимать

пожертвования астраханцев – от предпринимателей, глав крестьянско-фермерских хозяйств и просто обычных граждан – в виде предметов первой необходимости (продукты питания, средства гигиены, одежда, а также игрушки для детей). На специальный счёт поступали денежные средства. Как отмечается в одной из публикаций, «особенно благодарны беженцы различным волонтерским организациям и простым гражданам, которые сразу же откликнулись. Везли всё необходимое, особенно детскую одежду и даже новые детские коляски. Некоторые переселенцы с Украины успели создать семью в нашем городе. Около пяти семей официально оформили свои отношения в «Астраханских зорях». При поддержке губернатора сотрудники ЗАГСа помогли беженцам на достойном уровне организовать главное событие их жизни, пусть и омрачённое трагическими событиями на родине. Нашлись спонсоры, предоставившие свадебные наряды, кольца. Молодёжная организация «Прогресс», помимо прочей своей неутомимой общественной деятельности, включающей организацию праздников с подарками для детей-сирот, субботников для ветеранов войны, новогодних поздравлений детям-инвалидам, особую роль отводит именно помощи беженцам. Лидер организации Сергей Темнов рассказал нам, почему именно беженцы с Украины попали в поле особого внимания волонтеров: «Потому что в данное время это люди самые нуждающиеся в той самой руке помощи. Что может быть страшнее войны, когда убили близких, разбомбили дом, когда вынуждены бежать с малыми детьми на руках, не успев взять даже самое необходимое? Они приехали сюда, зная, что тут их встретят неравнодушные люди, окажут помощь, что они не останутся один на один со своей бедой. И насколько я знаю, они не пожалели, что приехали в Россию, в наш гостеприимный Астраханский край». Беженцы рассказали, что среди простых астраханцев много отзывчивых людей, готовых оказать помощь. Например, в семье Виктории из Донецкой области двое маленьких детей. Ожидают рождение третьего. Дети есть дети, и никто не вправе отнимать у них детство, им тоже хочется играть в игрушки, смотреть мультики. Виктория говорит, что совершенно незнакомая девушка просто приехала в их лагерь «Астраханские зори» и привезла им телевизор. Люди нуждались в элементарном: кастрюли, сковородки, – начались холода, а у кого-то не было даже электрического чайника. Но как говорится «с миру по нитке»¹⁵.

Не остался, естественно, в стороне и аппарат Уполномоченного по правам человека в Астраханской области. Были, в частности,

15. Н. Лосева. «Московский комсомолец – Астрахань» // <http://q99.it/Bi9Ad1p>

подготовлены и изданы буклеты, в которых в доступной форме излагались основные положения законодательства, печатались «пошаговые» инструкции по первичной адаптации, давались подробные разъяснения по наиболее часто возникающим вопросам. В центры временного размещения были переданы книги, собранные в рамках акции «Книга добра». Обратившимся в аппарат Уполномоченного людям неизменно оказывалась исчерпывающая консультативная помощь. Следует отметить, что в ходе приёмов, специально организованных совместно с Управлением Федеральной миграционной службой Российской Федерации по Астраханской области, выявилось достаточно много проблем, которые, по нашему мнению, нуждаются в тщательном анализе и принятии мер, в том числе – по изменению нормативного регулирования и корректировке сложившихся административных процедур.

Так, гр-н Украины Д. и другие заявители рассказали, что после размещения в Астраханской области они, будучи носителями русского языка, решили начать процедуру принятия российского гражданства в упрощенной форме. Сразу, однако, выяснилось, что для указанных лиц действует общее правило, согласно которому лицо обязано прежде официально отказаться от имеющегося иностранного гражданства. При этом, выход лица из гражданства должен быть подтвержден решением компетентного органа иностранного государства¹⁶. Однако когда Д. и другие обратились в Генеральное консульство Украины в Ростове-на-Дону, им сообщили, что для решения данного вопроса необходимо ехать в Киев. Совершенно ясно без всяких комментариев, что для людей это неприемлемо. Таким образом, можно сказать, что введенный в апреле 2014 года упрощенный порядок получения гражданства России носителями русского языка, к сожалению, оказался не столь уж «простым».

Как видно из содержания обращений граждан Украины, вынужденных переселиться в Россию, которые поступили в адрес Уполномоченного, нуждаются в корректировке также условия и процедура предоставления данной категории лиц «вида на жительство». Вполне возможно, что на определенные « послабления » нужно пойти в принципе в интересах русскоязычных граждан, граждан бывшего СССР из числа соотечественников, желающих переселиться в Россию. Так, у лиц, которые прибывают в нашу страну и получают разрешение на

16. Подпункт 1 пункта 14 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденного Указа Президента РФ от 14.11.2002 года № 1325.

временное проживание, как правило, отсутствует собственное жилое помещение; в этой связи желательно режим регистрации по месту пребывания приравнять у них к режиму регистрации по месту жительства. Кроме того, целесообразно существенно сократить указанным лицам срок проживания на территории России после оформления разрешения на временное проживание (например, 6 месяцев вместо 1 года).

Ещё одной проблемой является практически повсеместный отказ гражданам Украины в предоставлении статуса «беженца». Прежде всего, это связано с тем, что, официально на территории Украины боевые действия не ведутся, а сами приезжающие не могут фактически подтвердить, что вынуждены были покинуть страну из-за преследований по политическим, социальным, религиозным либо расово-национальным основаниям. Так, гражданин Украины Ф., обратился в УФМС России по Астраханской области и получил довольно стандартное решение от 17.07.2014 года № 111200000154, которое гласит: «Вы не занимались ни политической, ни общественной, ни религиозной деятельностью, участия в военных операциях не принимали, инциденты с применением насилия вовлечены не были, проблем во взаимоотношениях с властями своей страны не имели, уголовному преследованию не подвергались». В этой связи, в своей жалобе Ф. отмечает, что лично для него проблема носит тупиковый характер, поскольку «официально никаких угроз по национальному признаку, конечно, не исходит, а большинство людей являлись аполитичными обывателями – они никогда не входили ни в «Партию регионов», ни в другие организации». Бесспорно, что практика отказа в присвоении гражданам Украины статуса «беженец» во многом проистекает из-за того, что многие люди не знают общепринятого правила: «требуется в первую очередь оценка ходатайства просителя, а не суждение об обстановке, сложившейся в стране его происхождения»¹⁷. Отсюда искреннее непонимание людьми того, «чего от них требуется и какие ещё нужны доказательства».

Для многих людей, прибывших из Украины, уже возникли и могут сохраниться трудности с трудоустройством в связи с неурегулированностью вопроса о соответствии украинских документов российским аналогам. Так, гражданин Украины В., который является профессиональным водителем, в своем обращении указал: «На работу в Астраханской области меня не принимают, так как водительское

17. Пункт 37 Руководства по процедурам и критериям определения статуса беженцев Управления Верховного Комиссара ООН от 1979 года.

удостоверение выдано не в России. При обращении в ГИБДД мне необходимо представить разрешение на временное проживание, регистрацию по месту проживания, перевод моих прав на русский язык, и, кроме того, я должен пройти водительскую мед. комиссию. Для прохождения некоторых процедур у меня пока нет достаточных средств, а прописка у меня вряд ли скоро предвидится». Как следует из приведённой цитаты, работодатели не хотят брать на работу человека с иностранным водительским удостоверением, и их мотивация понятна. А с 1 июня 2015 года вообще вступает в силу п.13 статьи 25 Федерального закона «О безопасности дорожного движения», согласно которому «не допускается управление транспортными средствами на основании иностранных национальных или международных водительских удостоверений при осуществлении предпринимательской и трудовой деятельности, непосредственно связанной с управлением транспортными средствами». В связи с вышеизложенным, полагаю, что вопрос об упрощённом порядке признания и обмена водительских удостоверений гражданами Украины, получивших «временное убежище» должен быть максимально упрощён.

В целом следует отметить, что в Астраханской области остаётся порядка 2 тысяч граждан Украины. Многие из тех, кто намерен получить гражданство России, очевидно, рассчитывают остаться жить и работать на астраханской земле. Немало и тех, кто хотел бы со временем вернуться в те места, которые им пришлось покинуть по причине чрезвычайных обстоятельств. Есть и такие, кто пока не принял какого-либо решения относительно своего будущего. Несмотря на все усилия, предпринимаемые властями и активистами гражданского общества для того, чтобы их адаптация к новым условиям состоялась в максимально сжатые сроки, нельзя исключить появления определённых трудностей, поэтому аппарат Уполномоченного намерен и впредь держать проблему обеспечения прав лиц, прибывших из Украины, под самым пристальным контролем.

Трудовые мигранты

В 2014 году в адрес Уполномоченного поступило достаточно много обращений от граждан иностранных государств, которые прибыли в Россию и Астраханскую область в качестве трудовых мигрантов. Как уже отмечалось, фактор наличия в регионе достаточно большого количества лиц, пребывающих в качестве рабочей силы, занятой в различных отраслях экономики, крайне противоречив и неоднозна-

чен. Очевидно, что без привлечения иностранных работников сегодня обойтись невозможно, однако необходимо более взыскательно подходить в тех случаях, когда это происходит явно в ущерб местному населению.

Одна из основных проблем заключается в том, что в отношениях по линии «работодатель – работник» мигранты, прибывающие из Узбекистана, Киргизии и Таджикистана, как правило, находятся в исключительно трудном положении. Действующая система, при которой работодатель, во-первых, вполне легально может прописывать в трудовом договоре «символическую» сумму МРОТ (при этом, разумеется, привлекает он людей, обещая «золотые горы»), и, во-вторых, именно на него возложены все обязанности по оформлению прибывающих лиц (в связи с чем он беспрепятственно и по своему усмотрению распоряжается паспортами работников), зачастую ставит трудовых мигрантов (которые к тому же, как правило, весьма плохо говорят по-русски) фактически в положение бессловесных и бесправных рабов.

В 2014 году вновь неоднократно поступали жалобы самих иностранных работников, а также руководителей национально-культурных обществ, на действия руководителей ряда крестьянско-фермерских хозяйств из Володарского, Лиманского, Красноярского районов, которые, отобрав паспорта, «отказались платить зарплату». Уполномоченный направлял данные обращения в районные прокуратуры и Государственную инспекцию по труду – с просьбой провести проверку. По итогам рассмотрения указанных обращений выяснялось, что формально работодатель вовсе не отказывался платить; другое дело, что расчёт был произведен согласно условиям договора, то есть, работникам выплачена, как и оговаривалась, минимальная зарплата. Что же касается паспортов, то доказать факт незаконного удержания документов бывает практически невозможно. Более того, похоже, что в отместку за «жалобу» иные работодатели уничтожают паспорта – для мигрантов это создаёт дополнительные трудности при возвращении на родину. Им приходится длительное время ожидать оформления свидетельств о возвращении. При этом, как правило, они вынуждены тратить на питание и проживание практически все заработанные средства, и в итоге домой они возвращаются «с убытком».

Длительная практика привлечения трудовых мигрантов приводит к тому, что некоторые из них «укореняются» в Астраханской области, обзаводятся семьями, со временем у них появляются дети.

При этом, о каком-либо официальном статусе они часто не задумываются до тех пор, пока не возникает проблема их выдворения или получения мер социальной поддержки.

К примеру, в ходе приёма граждан в Харабалинском районе к Уполномоченному обратилась гр-ка С., состоящая в законном браке с гражданином Республики Таджикистан, от которого у неё имеется трое несовершеннолетних детей. Однако последний, прожив на территории России более 10 лет, добросовестно работая в сельском хозяйстве (по отзывам, он слывёт человеком очень трудолюбивым и востребованным в различных сельхозпредприятиях), так и не удосужился узаконить своё пребывание в России. Местные власти и правоохранительные органы зная, что его жена гражданка РФ, никогда «не трогали» его. Проблема же выявилась в тот момент, когда С. решила воспользоваться правом многодетной семьи на бесплатное получение земельного участка для строительства жилья. Однако на своё заявление она получила отказ со ссылкой на часть 1 статьи 1 Закона Астраханской области «О социальной поддержке многодетных семей в Астраханской области» от 10.04.2012 года № 12/2012-ОЗ. Данная норма под многодетной определяет семью, в которой «совместно проживают являющиеся гражданами Российской Федерации [...] состоящие в зарегистрированном браке супруги». Поскольку муж С. является иностранным гражданином, то при буквальном толковании закона, её семья не может быть признана многодетной. Кстати, следует сразу подчеркнуть, что, по нашему мнению, данная норма при допустимости именно такого толкования, явно не соотносится с положением части 1 статьи 38 Конституции Российской Федерации, провозглашающей, что семья, материнство и детство находятся под защитой государства.

При разъяснении в ходе приёма вариантов возможности получения российского гражданства выяснилось, что муж заявительницы на сегодняшний день не может даже получить вид на жительство. Дело в том, что согласно пункту 8 части 1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 № 115-ФЗ, вид на жительство не может быть выдан иностранному гражданину, если он «не может представить доказательств возможности содержать себя и членов своей семьи в Российской Федерации в пределах прожиточного минимума, не прибегая к помощи государства»¹⁸. Это означает, что в данном конкретном случае супруг заявительницы должен иметь официальный заработок – примерно

18. За исключением того случая, если он официально признан нетрудоспособным.

40 тысяч рублей в месяц. Естественно, что в сельской местности он никогда не сможет заработать такие деньги, либо, по крайней мере, подтвердить легальность получения такой суммы заработной платы. В частности, муж гр-ки С. работает исключительно на сезонных полевых работах и ему начисляют минимальную зарплату.

В этой связи нужно отметить, что в одном из предыдущих докладов Уполномоченный уже затрагивал аналогичную проблему. Речь шла о ситуации с гражданином Грузии Ж., который обратился с жалобой на действия Управления Федеральной миграционной службы по Астраханской области, выразившиеся в том, что ранее выданное Ж. разрешение на временное проживание на территории России было аннулировано. Свое решение миграционный орган обосновал тем, что Ж. «не получает доходов и не имеет достаточных средств в размерах, позволяющих содержать себя и членов своей семьи, находящихся на его иждивении, не прибегая к помощи государства, на уровне не ниже прожиточного минимума». Обращение заявителя в суд, к сожалению, оказалось безрезультатным. Уполномоченный в этой связи высказал точку зрения, которая заключалась в следующем. Сам по себе факт того, что Ж. ни разу не «прибегал к помощи государства» свидетельствует о том, что он имел достаточно средств, чтобы содержать себя и семью. Заметим, что закон не наделяет миграционные органы полномочиями по проверке источников доходов иностранных граждан, имеющих разрешение на временное проживание. В этой связи можно констатировать, что нарушение прав Ж. в части его статуса иностранного гражданина, фактически привело к нарушению права его жены и детей, являющихся гражданами России, на уважение личной и семейной жизни.

Одним словом, проблема нуждается в каком-то урегулировании – возможно, к указанным лицам необходимо применять иные критерии и требования при оформлении вида на жительства и предоставлении российского гражданства.

Чаще всего проблема с семьями мигрантов «всплывает» при их административном выдворении. К примеру, в 2014 году к Уполномоченному обратилась гр-ка Т., мужа которой – гражданина Азербайджанской Республики – на основании постановления Советского районного суда г. Астрахани за систематическое нарушение правил миграционного учёта должны были выдворить за пределы Российской Федерации. С момента вступления судебного акта в законную силу муж заявительницы находился в Специальном учреждении временного содержания иностранных граждан УФМС России по

Астраханской области. При этом сама заявительница в этот момент являлась беременной четвертым ребенком; в сложившейся ситуации она осталась без средств к существованию, поскольку муж обеспечивал её и детей всем необходимым. Следует подчеркнуть, что в случае выдворения, мужу заявительницы был бы запрещён въезд в Россию сроком на 5 лет. Уполномоченный оказал гр-ке Т. содействие в обжаловании судебного решения в Астраханском областном суде. При этом, заявительнице было разъяснено, что в обоснование своей позиции ей целесообразно руководствоваться статьей 38 Конституции России и статьей 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод («право на уважение частной и семейной жизни»). Кроме того, уместно напомнить, что, поскольку речь идёт о наличии у мигрантов маленьких детей, применимо требование статьи 3 Конвенции о правах ребёнка. Наконец, немаловажно обратить внимание на то, что Верховный Суд Российской Федерации в своём постановлении от 23.01.2007 года № 41-АД06-4 высказал правовую позицию о том, что «поскольку выдворение предусмотрено в ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ в качестве дополнительного наказания, необходимость и обоснованность его применения во всех случаях должна была быть мотивирована судьей в постановлении». В данном конкретном случае Астраханский областной суд, рассмотрев жалобу, принял во внимание вышеуказанные доводы и отменил постановление суда первой инстанции о выдворении, ограничив наказание штрафом.

Сложнее ситуация, когда административное выдворение осуществляется на основании статьи 20.25 КоАП РФ – то есть за «уклонение иностранного гражданина или лица без гражданства от исполнения административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда». Именно по этому основанию подлежал выдворению муж жительницы г. Астрахани Е. – гражданин Таджикистана. При этом, заявительница утверждала, что находится на 9-м месяце беременности. Она утверждала, что, не имея близких родственников, окажется в безвыходной ситуации после рождения ребенка, если мужа вышлют за пределы России с последующим многолетним запретом повторного въезда. Благодаря правовой помощи, оказанной Уполномоченным, который рекомендовал гр-ке Е. использовать при обжаловании приведенные выше доводы, также удалось отменить постановление суда в части выдворения.

Вместе с тем, следует подчеркнуть, что при реализации судебных постановлений об административном выдворении иностранных

граждан, по-прежнему, остаётся немало проблем. Одна из них – вынужденное длительное пребывание лиц, указанной категории в Центре временного размещения иностранных граждан при УФМС РФ по Астраханской области. Так, в октябре 2014 года к Уполномоченному обратился гражданин Республики Таджикистан Ф., который утверждал, что проживает на территории России с 1998 года. Документов, подтверждающих принадлежность к гражданству Таджикистана, на руках у него нет. Следует, однако, отметить, что имеется справка, выданная Посольством Республики Таджикистан в августе прошлого года на запрос российской стороны, в которой официально указывается, что «Ф., 1977 г. р., по сведениям адресно-справочного бюро МВД на территории республики не значится и не считается гражданином Республики Таджикистан». То есть таджикская сторона не считает Ф. своим гражданином.

При этом, ещё в июне 2012 года распоряжением Министерства юстиции РФ было признаным нежелательным пребывание Ф. на территории России вплоть до 2019 года. Причина оказалась весьма веской – оказывается в 2000 году (то есть, спустя всего два года после прибытия в нашу страну) Ф. совершил убийство с отягчающими обстоятельствами, в связи с чем длительное время отбывал наказание в исправительной колонии на территории Волгоградской области. В данном случае проблема заключается в том, что между Россией и Таджикистаном нет договора о реадмиссии¹⁹. Кстати, соглашение о реадмиссии между Россией и Узбекистаном, подписанное ещё семь лет назад было ратифицировано и вступило в силу только в августе 2014 года. Таким образом, заявитель «завис», и трудно даже предположить – сколь долго будет продолжаться его пребывание в вышеуказанном центре.

Похожая ситуация сложилась и у другого заявителя С., также находящегося в Центре временного размещения иностранных граждан. Будучи уроженцем Республики Казахстан, он проживает в России с 1993 года. В июле 2014 года Трусовским районным судом г. Астрахани было вынесено постановление об административном выдворении С. – в Казахстан. Консульская служба и МВД Республики Казахстан официально уведомили Управление Федеральной миграционной службы и судебных приставов о том, что С. не явля-

19. Данная процедура предусматривает, что стороны договариваются и решают вопрос о приеме-передаче лиц. При этом принимающая сторона соглашается на въезд лица, которое родилось на её территории, даже в случае, если оно не имеет доказательств принадлежности к соответствующему гражданству.

ется гражданином Казахстана. В этой связи в сентябре того же года Астраханский областной суд в своем решении указал, что поскольку согласно ответам официальных органов «сведений, подтверждающих принадлежность С. к гражданству Казахстан не имеется, ...он является лицом без гражданства». Тем не менее, наказание в виде административного выдворения было оставлено без изменения. Однако в любом случае возможность практической реализации судебного решения в данном случае затруднена. Дело в том, что хотя соглашение о реадмиссии между Россией и Казахстаном и было подписано ещё в 2012 году, однако оно до настоящего времени – не ратифицировано. Вместе с тем, в отличие от Ф., С. вёл вполне законопослушный образ жизни: закончил среднее профессиональное учебное заведение, получил специальность, работал, прошёл службу в рядах Российской армии. При этом, никто не обращал внимание на то, что С. не был гражданином России. Позднее он познакомился с женщиной, имеет двоих детей (официально он признан их отцом, но брак, однако, официально не зарегистрирован ввиду отсутствия документов). С учётом данных факторов в настоящее время С. с помощью Уполномоченного решает вопрос о прекращении исполнительного производства в соответствии п. 6 ст. 31.7 КоАП РФ.

Возвращаясь к проблеме привлечения трудовых мигрантов, необходимо в очередной раз акцентировать внимание всех заинтересованных структур на необходимости более продуманных действий и выработки более чётких правовых норм в данной сфере. Как уже не раз подчеркивалось, именно данная категория лиц относится к своеобразной «группе риска». Правоохранительные органы периодически сообщают о привлечении граждан Узбекистана, Азербайджана, Таджикистана, Киргизии и других государств ближнего зарубежья к уголовной ответственности за совершение ими тяжких и особо тяжких преступлений – грабежей, убийств, изнасилований.

Вот лишь некоторые примеры за прошедший год. Следственными органами Следственного комитета РФ по Астраханской области было возбуждено уголовное дело в отношении 23-летнего гражданина Республики Узбекистан, подозреваемого в совершении изнасилования, насильственных действий сексуального характера и грабежа в отношении 14-летней жительницы Черноярского района. Гражданин Республики Кыргызстан был осужден за изнасилование 60-летней местной жительницы, а гражданин Таджикистана – за совершение тройного убийства.

Не вторгаясь в компетенцию органов дознания и следствия, необходимо, однако, отметить, что объективно трудовые мигранты обладают значительно меньшими возможностями обеспечить себе эффективную правовую защиту, что, в свою очередь, означает, что у отдельных должностных лиц правоохранительных структур появляются возможности для всякого рода неправомерных действий, фальсификаций и манипуляций.

К Уполномоченному обратился близкий родственник гражданина Республики Узбекистан П., который сообщил, что последнего обвиняют в убийстве. Накануне П. получил расчёт и должен был отбыть на родину, у него уже был приобретен билет на поезд. Однако вечером вблизи кафе, где он отмечал отъезд, был убит продавец магазина. На следующее утро П. был задержан под предлогом проверки законности его пребывания в России. Через несколько дней его знакомые узнали, что оказывается он подписал явку с повинной, «признавшись» в совершении вышеуказанного преступления. Председатель Хорезмской правозащитной организации «Нажот» обратился к Уполномоченному в интересах гражданина Узбекистана Х., которого обвиняют в сбыте наркотических средств. По мнению родственников и адвокатов обвиняемого, речь идёт о заурядном «подбросе», поскольку Х., который периодически подвергался вымогательствам, в конечном счёте, отказался дать сотруднику правоохранительного органа крупную взятку. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что Х. был задержан в тот момент, когда находился в гостях у соотечественников (то есть – не в момент совершения каких-либо противоправных действий, например, передачи наркотиков). Как утверждали присутствующие, «сотрудники госнаркоконтроля, внезапно ворвавшись, не показав удостоверения, без понятий, перевернули всё в доме, забрали ценные вещи, а самого Х. жестоко избили, после чего положили ему героин в куртку». Следует отметить, что Х. неоднократно легально приезжал в Россию на заработки, где положительно характеризовался как честный и добросовестный работник. Согласно официальным документам, представленным организацией «Нажот», в Узбекистане он ни разу не привлекался к уголовной ответственности, не находится в розыске за совершение преступлений. Как в первом, так и во втором описанном случае заявители утверждали, что следователи воспользовались их слабым знанием русского языка и полной правовой неграмотностью.

В ноябре 2014 года к Уполномоченному обратилась большая группа граждан Узбекистана с жалобой на действия сотрудников от-

дела полиции Красноярского района Астраханской области. Все они транзитом из Московской области через территорию нашего региона направлялись на 8-местной машине в сторону границы России и Казахстана с целью дальнейшего следования в Узбекистан. На трассе они были остановлены патрулем ДПС. Далее заявители утверждали, что сотрудники полиции отобрали у них паспорта, судебные решения об административном выдворении, а затем стали вымогать денежные средства. После того, как последовал отказ, от них потребовали последовать в с. Красный Яр, а затем передали участковому уполномоченному в с. Ватажное. Последний, по утверждению заявителей, также требовал крупную денежную сумму, а также якобы грозился «держат» их до 10 суток и больше под предлогом необходимости проверки подлинности документов. Уполномоченный обратился в прокуратуру Красноярского района с просьбой проверить обстоятельства, изложенные заявителями. Районная прокуратура, однако, не усмотрела в действиях полиции нарушений закона, поскольку «граждане Узбекистана уклонялись от административного выдворения в форме самостоятельного контролируемого выезда». Однако сами заявители объяснили, что хотя соответствующие решения районных (городских) судов Московской области были вынесены ещё летом 2014 года, они не могли выехать по причине отсутствия денежных средств. Поэтому они вынуждены были связаться со своим земляком, который согласился вывезти их на своей машине. В пользу правдивости данного утверждения говорит тот факт, что заявители ехали именно «к границе», а не в противоположную «от границы» сторону. Что касается вымогательства взятки, то первоначально следователем Приволжского межрайонного следственного отдела Следственного управления Следственного комитета РФ по Астраханской области было вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. Однако 17 декабря 2014 года оно было отменено руководителем следственного органа «в виду неполноты проверки» .

Как неоднократно отмечал Уполномоченный, мигранты часто сами становятся жертвами преступных посягательств, что опять-таки связано, в первую очередь, с их слабой культурно-языковой адаптацией в местный социум, а также правовой неграмотностью. Так, к Уполномоченному обратилась гражданка Республики Узбекистан Я., приехавшая вместе со своим 20-летним сыном работать на основании патентов. В первых числах ноября 2014 года сын заявительницы после телефонного разговора с неизвестным лицом ушёл из дома и после этого не вернулся. Исчезновение сына мать связывает

с угрозами, которые якобы исходили от жителей города, уроженцев Северного Кавказа, с которыми у них произошёл конфликт. Уполномоченный немедленно обратился к начальнику Управления МВД России по Астраханской области полковнику полиции О.П. Агаркову с просьбой принять все меры к поиску человека и взять данный инцидент под свой контроль. В настоящее время подразделения органов внутренних дел ведут интенсивный поиск сына заявительницы.

Весьма актуальной остаётся проблема получения либо подтверждения людьми гражданства Российской Федерации. В ряде случаев ситуация, похоже, является просто безвыходной в рамках действующего нормативного регулирования. Так, например, к Уполномоченному обратился П., который до настоящего времени не может определить свой статус. Будучи по национальности русским, он родился в Украинской ССР, паспорт получал в Казахской ССР, затем, уже в зрелом возрасте, периодически приезжал в РСФСР, где жил и работал, а затем снова уезжал в Казахстан. В своём обращении П. писал, что на 6 февраля 1992 года²⁰ он проживал в пос. Аксарайский (Молодёжный) Красноярского района. К сожалению, заявитель не может привести каких-либо доказательств в пользу данного утверждения. Паспорт советского образца он утерял, за карточкой-вкладышем, подтверждающим российское гражданство, не обращался. Постоянного места работы у него не имелось. На учёте в учреждении здравоохранения он не состоял. Свидетелей, которые могли бы подтвердить факт его проживания нет. На запрос, направленный в администрацию муниципального образования «Аксарайский сельсовет», глава поселения ответил, что, к сожалению, поквартирные карточки, домовые и похозяйственные книги сохранились только начиная с 1997 года.

В не менее трудном положении оказался И., который в отличие от П., родился в России (г. Магадан), и это никем не оспаривается. К сожалению, образ жизни заявителя, ещё в детском возрасте вступившего на путь совершения преступлений, привел к тому, что из своих 37 лет он не менее 20 лет находился в заключении, причём первые к уголовной ответственности он был привлечен в 13 лет (до получения паспорта). В исправительных учреждениях вопрос о документировании его паспортом решён не был, а на 6 февраля 1992 года П., хотя и пребывал на «воле» и находился в Астрахани, решить вопрос о документе, удостоверяющем личность, не удалось. В результате,

20. Лица, которые на момент указанной даты, проживали на территории Российской Федерации, признаются гражданами России.

сегодня он также оказался в тупиковой ситуации. Освободившись из колонии, П. узнал, что его дом на ул. Ногина в г. Астрахани сгорел и снесен. Встать на жилищный учёт он не может, как, впрочем, совершить и иные действия, направленные на реализацию тех или иных прав. Уполномоченный обратился в отдел ЗАГС Магаданской области с просьбой выслать заявителю дубликат свидетельства о рождении. После этого было направлено ходатайство в Управление ФМС России по Астраханской области относительно возможности выдачи И. временного удостоверения личности. Однако из смысла постановления Правительства Российской Федерации от 08.07.1997 года № 828, данный документ может быть выдан только тому лицу, принадлежность которого к гражданству России неоспорима, но, которое в силу тех или иных причин временно не имеет паспорта.

Приведенные примеры говорят в пользу необходимости внесения изменений в законодательство о миграции и гражданстве. Общим направлением возможных новаций видится постепенное утверждение менее формализованного подхода к признанию человека гражданином, исходя из таких обстоятельств как – факт рождения в России, принадлежность человека к т. н. «коренным» народам Российской Федерации²¹, владение государственным языком, наличие близких родственников, являющихся гражданами РФ, адаптированность в российский социум (включая, приверженность к традиционной культуре и историческим традициям)

Что касается трудовых мигрантов, то подготовка их языковой, культурно-ценностной и правовой адаптации должна начинаться на стадии въезда в Россию. Нужны не запреты, а разумная стратегия, обеспечивающая сохранение национальной идентичности, сложившегося этно-конфессионального баланса, целостности и безопасности государства.

ПРАВО НА НАЦИОНАЛЬНУЮ И ЯЗЫКОВУЮ САМОИДЕНТИФИКАЦИЮ

В Астраханской области проживают представители свыше 100 национальностей; при этом ситуация в межэтнической сфере отличается достаточно высоким уровнем стабильности, хотя, как отмечалось на заседании Этноконфессионального совета при губернаторе, состоявшемся 18 декабря 2014 года, «в регионе имеется определенный

²¹ То есть, имеющих национально-территориальные административные образования либо компактно проживающих в её составе

потенциал напряженности». Данное обстоятельство, прежде всего, связано с положением Астраханской области, являющейся пунктом транзита миграционных потоков. Под воздействием данного фактора на протяжении последних лет происходят изменения в традиционно-сложившемся составе населения, что, в свою очередь, порождает целый комплекс последствий, в т. ч. отрицательного характера.

Следует отметить, что в практике деятельности аппарата Уполномоченного по правам человека в 2014 году не отмечалось обоснованных жалоб, связанных с дискриминацией по этническому либо религиозному признаку. Тем не менее, о двух обращениях следует упомянуть. Так, прибывший на территорию Астраханской области обвиняемый В. в своём обращении, направленном из изолятора временного содержания г. Ахтубинска, утверждал, что будто бы является жертвой дискриминации по национальному признаку. Заявитель признал, что действительно вместе с сообщником «проник в дом к незнакомой женщине с целью похищения имущества», он также признал, что они «накрыли голову потерпевшей подушкой». Однако последующую переквалификацию их действий со статьи 161 УК РФ («грабёж») на статью 162 УК РФ («разбой») обвиняемый В. объясняет исключительно предвзятым отношением к себе следователя, которое вызвано якобы тем, что он является гражданином Украины.

Другое обращение – гр-ки З. – будучи также в целом обоснованным, побуждает, однако, подойти более внимательно к некоторым процедурам, связанным с регистрацией актов гражданского состояния. Заявительница обратилась в интересах своей дочери – по национальности азербайджанки, которая в судебном порядке признала отцом своего ребенка гр-на Е., по национальности – русского. После вступления решения суда в законную силу она направилась в отдел ЗАГС по Кировскому району г. Астрахани, чтобы оформить Свидетельство об установлении отцовства. Здесь ей предложили оформить заявление на бланке установленной формы. При этом дочь заявительницы указала как свою национальность, так и национальность отца ребёнка, в связи с чем сотрудник ЗАГС сначала зачеркнул национальность отца, а затем потребовал переписать заявление. Данное обстоятельство заявительница восприняла как «дискриминацию» по национальному признаку.

В своём ответе гр-ке З. Уполномоченный разъяснил, что согласно части 1 статьи 26 Конституции Российской Федерации никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности. Таким образом, национальная самоиден-

тификация – это личное волеизъявление гражданина; только он сам вправе указать национальность, к которой принадлежит.

Тем не менее, внимательное изучение формы бланка заявления об установлении отцовства (форма № 14, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 31.10.1998 года № 1274) свидетельствует о её недостаточной проработанности. Заполняемая одним из родителей, она как бы побуждает его указывать сведения о национальной принадлежности другого родителя – причём, без его согласия. Очевидно, что указать исключительно свою национальность (при желании) заявитель может в «шапке» заявления, то есть там, где обычно указываются личные реквизиты (Ф.И.О., адрес места жительства, паспортные данные). Другой вариант – изменить графу пятую, предусмотрев один столбец «Национальность заявителя (заполняется по желанию)». Это сняло бы впредь возможные недоразумения.

Кроме того, считаем необходимым акцентировать внимание органов ЗАГС на то, чтобы в отзывах на исковые заявления о признании лица родителем ребёнка они указывали о праве отца (матери) указывать свою национальность; желательно, чтобы при положительном результате эти сведения были отражены в резолютивной части решения суда, а, следовательно, в свидетельстве об установлении отцовства.

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА ГРАЖДАН НА СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ

В правовом и демократическом государстве основным органом, обеспечивающим защиту и восстановление прав человека, бесспорно, является – суд. Вместе с тем, судебная защита сама по себе подразумевает наличие определенных процедурных гарантий, закрепленных в статьях 46–54 Конституции Российской Федерации.

Институт Уполномоченного по правам человека, как известно, рассматривается как внесудебный, государственный орган восстановления прав и свобод человека и гражданина. Однако на практике любой Уполномоченный в своей работе постоянно соприкасается с судебной ветвью государственной власти. В этой связи необходимо затронуть несколько проблем, связанных с судебной защитой прав и свобод человека и гражданина, которые выявились при рассмотрении обращений, поступивших в 2014 году.

Начать следует с жалобы гр-ки М., которая содержалась под стражей в следственном изоляторе № 2 (г. Нариманов) в связи с возбуждением против неё уголовного дела по трём статьям УК РФ (ст. 161 «грабёж», ст. 306 «заведомо ложный донос», ст. 318 «применение насилия в отношении представителя власти»). В ходе слушаний по уголовному делу бывший муж заявительницы подал в отношении неё гражданский иск с требованием освободить его от алиментных обязательств, ввиду того, что дети переданы ему для дальнейшего воспитания. Кроме того, во время одного из заседаний прямо в зале произошла резкая перепалка между гр-кой М. и представителем органа опеки, полагавшей, что детей следует передать отцу. Последняя, посчитав высказывания подсудимой оскорбительными для себя, подала заявление в суд. В итоге в отношении гр-ки М. было возбуждено также административное производство по статье 5.61 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации («оскорбление»). Находясь в СИЗО, гр-ка М. направила в суд ходатайства о вызове её в судебные заседания как по гражданскому, так и по административному делу. В них она указала, что хотела бы лично изложить свои доводы относительно заявленных претензий и требований. Однако в обоих случаях судьбы отклоняли ходатайства гр-ки М., мотивируя это тем, что «действующим гражданско-процессуальным законодательством этапирование лиц, содержащихся в исправительном учреждении, в судебное заседание по гражданскому делу в качестве стороны не предусмотрено».

Полагаю, что в данном случае имело место нарушение права гр-ки М. на доступ к правосудию, поскольку личное участие в гражданском судопроизводстве стороны (истца или ответчика) является одной из важнейших гарантий защиты прав и законных интересов лица. В свете вышеизложенного, хотелось отметить следующее. Конституционный Суд Российской Федерации в ряде своих определений²² рассматривал жалобы лиц, которые уже находились в колониях и чьи ходатайства о доставлении в заседание суда по гражданским делам отклонялись. Он отметил, что положения Гражданского процессуального кодекса РФ и Уголовно-исполнительного кодекса РФ «сами по себе не ограничивают доступ осужденного к правосудию», поскольку ему «должна быть предоставлена возможность доведения

²² В частности, это определения Конституционного Суда РФ от 16 октября 2003 г. № 478-О, от 14 октября 2004 г. № 335-О, от 21 февраля 2008 г. № 94-О.

до суда своей позиции по соответствующему делу путем допуска к участию в деле его представителей, а также иным предусмотренным законом способом. При необходимости судебное заседание может быть проведено по месту отбывания этим лицом наказания или суду, к подсудности которого относится исправительная колония». Хотя в указанных определениях речь идёт о лицах уже осужденных, данный вывод явно применим и к обвиняемым, которые также находятся в условиях ограничения свободы передвижения в местах принудительного содержания.

Аналогичный, по сути, вывод содержится и в решении Европейского Суда по правам человека от 10 января 2012 года по делу «Владимир Васильев против Российской Федерации», в котором указывается, что пункт 1 статьи 6 Конвенции «оставляет государству свободный выбор средств, гарантирующих сторонам эти права («на справедливое судебное разбирательство»). Например, для обеспечения заявителю права участия в разбирательстве национальные власти могут провести заседание посредством видеосвязи или в изоляторе, насколько это возможно в соответствии с правилами подсудности».

Вместе с тем, Европейский Суд по правам человека в этом же решении отметил, что хотя «российское законодательство предусматривает право стороны участвовать в устном слушании»... «тем не менее, оно не содержит прямого указания о доставлении заключенных в судебные заседания по гражданским делам, если это необходимо при обстоятельствах дела. Законодательный пробел освободил судей по гражданским делам от решения вопросов безопасности, связанных с перевозкой осужденного за пределы территории исправительного учреждения».

Полагаю, что в сложившейся ситуации с целью обеспечения права граждан на доступ к правосудию, и, в частности, для усиления гарантий гражданской процессуальной дееспособности подозреваемых и обвиняемых, находящихся под стражей, а также осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы, следует внести изменения в соответствующие статьи Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации.

Следующий пример связан с проблемой обеспечения справедливости и гуманности суда, как правозащитного института.

К Уполномоченному обратился житель Красноярского района гр-н Д., ранее не судимый, имеющий семью и детей, положительно характеризующийся по месту жительства и работы. В мае 2014 года заявитель был привлечён к уголовной ответственности по статье 256 Уголовного кодекса Российской Федерации («незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов»). Ему было назначено наказание в виде исправительных работ сроком – 6 месяцев. Следует отметить, что в ходе предварительного следствия и на суде гр-н Д. полностью признал свою вину и раскаялся. Как известно, уголовное наказание должно назначаться с учетом личности виновного. Между тем, гр-н Д. много лет страдает тяжёлой формой сахарного диабета, его диагноз входит в перечень заболеваний, препятствующих отбыванию наказания, который утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 06.02.2004 года № 54. К сожалению, мировой судья не учёл данное обстоятельство при вынесении приговора, хотя гр-н Д. говорил об этом и представил в качестве доказательства соответствующие медицинские документы. Не проявил должного внимания и районный суд, который не только оставил приговор без изменения, но даже указал в своем решении, что «данное обстоятельство (т. е. болезнь подсудимого) не является достаточным основанием для отмены или изменения судебного акта».

В связи с ситуацией, в которой оказался гр-н Д., возможно, требуется уточнение отдельных моментов уголовного законодательства. Проблема заключается в том, что в действующем Уголовном кодексе Российской Федерации вопросы «назначения наказания» и «освобождения от наказания» изложены раздельно. Статья 81 Уголовного кодекса РФ регулирует возможность освобождения от наказания по болезни только в том случае, если она наступила после совершения преступления. В ситуации гр-на Д. обстоятельство, однозначно препятствующее назначению наказания, возникло до совершения им преступления, но статьи 60 и 61 Уголовного кодекса РФ в их действующей редакции, как показывает практика, не ориентируют суд сразу при провозглашении приговора освободить человека от наказания. Возможно, следовало бы дополнить Уголовный кодекс Российской Федерации статьей 72.2, регулирующей назначение наказания лицам, страдающим определенными видами заболеваний.

Обстоятельства, изложенные в обращении гр-ки К., связаны с принятием судебными органами обеспечительных мер в целях последующего исполнения вынесенного решения.

Актуальность проблемы обусловлена тем, что речь идёт о требовании банковской организации к должнику о возврате долга. Начиная с конца 2013 – начала 2014 гг. в средствах массовой информации области стали появляться публикации о том, что многие астраханцы «уже попали в ловушку высоких процентов», превратились в «долговых наркоманов»²³. Так, по сведениям газеты «Астраханские ведомости», динамика роста процента просрочки жителей региона банкам приобретает пугающие темпы. Согласно некоторым источникам только по ипотечным кредитам жители области задолжали уже более 16 млрд рублей, но, тем не менее, с начала 2014 года на территории региона уже выдано более 4 тысяч ипотечных кредитов или на 22 % больше, чем в прошлом году²⁴.

В рассматриваемом случае заявительница в 2012 году заключила с одним из банков кредитный договор на сумму 139 тыс. рублей на 5 лет под 20,5 % годовых. Оформляя кредит, гр-ка К. не просчитала своих возможностей, в результате чего на середину мая прошлого года у неё образовалась задолженность по платежам в сумме свыше 130 тыс. рублей. Банк подал заявление в суд о расторжении договора и взыскании задолженности.

В сентябре 2014 года суд вынес решение, согласно которому полностью удовлетворил исковые требования банка. Однако за месяц до этого – в августе – суд в порядке обеспечительной меры наложил арест на денежные средства и имущество гр-ки К. на сумму 138 тыс. рублей. Данное определение было направлено в Управление Росреестра, ФГУП «Ростехинвентаризация – Федеральное БТИ», Нотариальную палату Астраханской области. После такого «обтекаемого» определения суда арест автоматически был наложен и на квартиру заявительницы, которая, кстати, является её единственным жильем. Сама гр-ка К. для того, чтобы погасить долг перед банком рассчиты-

23. Кредитные наркоманы. Должников банков оставляют без возможности перезанять и заплатить. // <http://kaspyinfo.ru/kreditnye-narkomany-mogut-ostatsyabez-novykh-doz/>

24. Астраханская обл. на 5 месте среди 7 регионов ЮФО по количеству выданных ипотечных кредитов за 2014 год. // http://q99.it/11P1R1phttp://www.astrakhan-online.ru/economy/astrahancy_po_ipotechnym_kreditam_zadolzhali_bol_ee_16_mlr_d_rublej/

вала продать свою квартиру. Естественно, что в связи с наложением ареста это оказалось невозможным. Поэтому она обратилась в суд с просьбой снять арест именно с квартиры. Свою просьбу она подкрепляла тем, что стоимость её квартиры намного превышает сумму долга, а самое главное – в соответствии со статьей 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации на её квартиру в силу вышеуказанного обстоятельства не может быть обращено взыскание по исполнительным документам.

Однако в ноябре 2014 года суд отказался удовлетворить данную просьбу заявительницы, причём дал следующее обоснование своего решения: «Обеспечительные меры были приняты судом в соответствии со статьей 139 ГПК РФ в период рассмотрения дела (о расторжении кредитного договора и возврате долга), а положения ч. 1 ст. 446 ГПК РФ, на которые ссылается заявитель, могут быть применены на стадии решения вопроса об обращении взыскания на имущество должника. Поскольку решение не исполнено, процесс установления перечня имущества, на которое может быть обращено взыскание в рамках исполнительного производства, не завершен, решение не содержит вывода об обращении взыскания на недвижимое имущество, ссылка заявителя на положения ст. 446 ГПК РФ к рассматриваемому вопросу не имеет».

Внешне данный вывод выглядит, как будто, вполне логично. Но всё же вряд ли уместно столь жёстко проводить грань между «мерами в обеспечение иска» и «взысканием по исполнительным документам». В Определении Конституционного Суда РФ, принятого как раз в начале 2014 года²⁵, изложена следующая правовая позиция: «основной целью таких мер (имеются меры в обеспечение иска) является содействие скорейшему исполнению судебного постановления, однако наложение обеспечительных мер на имущество, на которое не может быть обращено взыскание, этих целей не достигает, накладывая несоразмерные ограничения права собственности должника на арестованное имущество». Перечень имущества, принадлежащего гражданину, которое не может быть изъято, как раз и установлен статьей 446 Гражданского процессуального кодекса РФ – в него, в частности, включено жилье, которое «для гражданина-должника и членов его семьи... является единственным пригодным для постоянного проживания».

25. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 22.01.2014 года № 133-О.

В этой связи, полагаю, что при возникновении ситуаций, подобных вышеуказанной, надлежит всё же при определении обеспечительных мер сразу конкретизировать – о каком имуществе идёт речь. В противном случае, как это имело в деле с гр-кой К., будет иметь место нарушение не только права заявителя на судебную защиту, но и нарушение права собственника.

* * *

Наконец, ещё одна проблема связана с исполнением судебных решений. К Уполномоченному обратилась гр-ка У., которая в своём заявлении изложила следующие обстоятельства. В результате судебного спора с управляющей компанией «Северный», она была обязана выплатить в пользу последней более 23 тыс. рублей. В этой связи Ленинским районным отделом судебных приставов г. Астрахани с неё ежемесячно взыскивалась половина её пенсии. Заявительница, являясь женщиной преклонного возраста, стала испытывать серьезные материальные трудности, так как иных источников дохода у неё не было, а оставшаяся у неё на руках сумма была меньше величины прожиточного минимума. Формально действия судебных приставов соответствовали Федеральному закону «Об исполнительном производстве», согласно которому с должника-гражданина может быть удержано не более 50 % заработной платы и иных доходов. Однако в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 24.06.2014 года № 1560-О отмечается, что «возможна ситуация, при которой пенсия является для должника-гражданина единственным источником существования. В таком случае необходимость обеспечения баланса интересов кредитора и должника-гражданина требует защиты прав последнего путем (...) сохранения для него и лиц, находящихся на его иждивении, необходимого уровня существования, с тем чтобы не оставить их за пределами социальной жизни». На практике, однако, возникает вопрос – должен ли судебный пристав, реализуя меры принудительного исполнения, самостоятельно учитывать материальное положение должника и соответственно – сам лично определять размер удержания?

Судебные приставы отвечают на этот вопрос отрицательно. Они настаивают на том, что «уменьшение процента удержания с заработной платы и иных доходов должника должно рассматриваться исключительно в судебном порядке», поскольку, по их мнению, здесь речь идёт об «изменении способа и порядка исполнения судебного

акта», и, соответственно, должна применяться статья 37 Федерального Закона «Об исполнительном производстве». Полагаем, что данная позиция спорна. Во-первых, суд в данном случае сам не устанавливал процент удержания²⁶. Кроме того, как указывается в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 января 2012 года № 14-О-О, при определении размера удержания из пенсии должника-гражданина, являющейся для него единственным источником существования, судебному приставу-исполнителю надлежит учитывать в числе прочего размер этой пенсии, с тем чтобы обеспечить самому должнику условия, необходимые для нормального существования.

Данная позиция согласуется и с формулировкой ч. 2 ст. 99 Федерального закона «Об исполнительном производстве», которая предусматривает лишь максимально возможный размер удержания из трудовой пенсии и, по мнению Конституционного Суда РФ, «позволяет судебному приставу-исполнителю устанавливать такой размер удержания, который бы учитывал материальное положение должника» (См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12 июля 2007 года № 10-П) Однако на практике судебные приставы-исполнители отказываются воспринимать вышеизложенные доводы. Подобный подход наталкивает на мысль о необходимости внесения уточнений в ч. 2 ст. 99 Федерального закона «Об исполнительном производстве» с целью избежания регулярных обращений в суд по данному вопросу. Возможно одним из вариантов поправок станет наделение должника правом обратиться к судебному приставу-исполнителю с заявлением об уменьшении размера удержаний с приложением подтверждающих документов. При этом следует закрепить не право, а именно обязанность судебного пристава уменьшить соответствующую сумму.

26. Чаще всего конкретный размер (процент) удержаний суд устанавливает либо при вынесении решения о взыскании алиментов, либо при установлении возмещения материального ущерба, а также при назначении компенсации за причиненный вред здоровью и моральный вред.

РАЗДЕЛ IV ПРАВА НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ НА ТЕРРИТОРИИ АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ

(Доклад Уполномоченного по правам ребенка)

Обеспечение защищенного детства – один из основных национальных приоритетов России. За последние несколько лет сделано немало. Разработан и реализуется комплекс мер по улучшению жилищных условий многодетных семей. Ужесточены наказания за преступления против половой и нравственной неприкосновенности несовершеннолетних. Усилены меры по предотвращению зависимости детей и подростков от алкоголя, наркотиков, курения. Вступил в силу закон о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию.

В день защиты детей – 1 июня 2012 года, Президентом Российской Федерации была утверждена Национальная стратегия действий в интересах детей на 201 –2017 г. Во исполнение данного документа была принята Региональная стратегия действий в интересах детей в Астраханской области на 2013–2017 г., утвержденная постановлением Правительства Астраханской области от 15.10.2012 года № 501-Пр.

Национальная и региональная стратегии призваны обеспечить достижение существующих международных стандартов в области прав ребенка, формирование единого подхода органов государственной власти, местного самоуправления, институтов гражданского общества и граждан к определению целей и первоочередных мер по решению наиболее актуальных проблем детства.

В целом они направлены на повышение уровня жизни семей с детьми, профилактику семейного неблагополучия, обеспечение доступности качественного обучения и воспитания, культурного развития и информационной безопасности, развитие здравоохранения, создание равных возможностей для детей, нуждающихся в особой заботе государства.

Право на жизнь и личную неприкосновенность

Государство должно обеспечивать в максимально возможной степени выживание и здоровое развитие ребенка. К сожалению, од-

нако, приходится констатировать, что именно в этой сфере остаются наиболее сложные проблемы. Вот лишь некоторые примеры. По данным Управления МВД России по Астраханской области, в 2014 году в отношении детей и подростков совершено 311 преступлений. Их жертвами стали 357 несовершеннолетних. Причем в структуре преступлений: 142 – это именно преступления против жизни и здоровья, 42 – преступления в сфере половой неприкосновенности личности. При этом, 78,1 % преступлений в отношении несовершеннолетних совершено взрослыми.

В целом можно отметить, что причинами гибели детей чаще всего становятся: преступность; неудовлетворительное состояние дорог, недостатки в организации дорожного движения и безответственное поведение его участников; неудовлетворительное состояние детских игровых и спортивных площадок; неосторожное обращение с огнем, нарушение правил эксплуатации газо- и электрооборудования, печного отопления; оставление детей без присмотра; несоблюдение правил безопасности на воде; ненадлежащее исполнение своих обязанностей законными представителями несовершеннолетних; недостаточная профилактическая работа по предупреждению детской смертности и травматизма.

Дети подвергаются жестокому обращению в семьях, а также в государственных социальных и образовательных учреждениях. Индикатор этого – самовольный уход и побеги детей, что, конечно, само по себе подвергает их дополнительному риску стать жертвами преступных посягательств. Согласно оперативной сводке УМВД России по Астраханской области, в розыск было объявлено 203 несовершеннолетних, из которых 75 самовольно покинули государственные учреждения.

Серьезным фактором, негативно влияющим на развитие детей, является практически неконтролируемое информационное пространство. Источниками опасности являются телевидение, печатная продукция, Интернет. Агрессивность окружающей информационной среды провоцирует рост правонарушений в среде подростков, способствует возникновению у них расстройств поведения.

Примером тому может служить жалоба гр-на Б., который чисто случайно обнаружил в социальной сети переписку своей несовершеннолетней родственницы со взрослым мужчиной. Общение носило интимный характер, сопровождалось фотографиями порнографического характера. Впоследствии было установлено, что переписку девочка вела на протяжении длительного времени, но её роди-

тели даже не догадывались об этом, хотя и стали замечать в поведении дочери некоторые изменения (девочка стала замкнутой, часто прогуливала уроки). Сотрудники полиции, куда было передано обращение гр-на Б., заблокировали страницу в Интернете, были приняты меры по установлению личности мужчины. Впоследствии девочке понадобилась помощь психолога.

Для предотвращения нарушений прав несовершеннолетних на жизнь и неприкосновенность личности необходимо:

совершенствование взаимодействия субъектов системы профилактики по выявлению семейного неблагополучия на ранних стадиях, жестокого обращения и насилия в отношении детей, своевременное изъятие детей из криминогенной среды;

усиление ответственности должностных лиц субъектов системы профилактики за непринятие мер по известным им фактам нарушения прав и законных интересов ребенка, а также угроз его жизни или здоровью;

правовое просвещение родителей (законных представителей) и иных лиц, обеспечивающих содержание, воспитание, обучение, лечение, защиту прав и интересов несовершеннолетних.

Благополучная семья –
важное условие соблюдения прав ребенка

Будущее страны начинается с благополучия каждой семьи. Важнейшей задачей государственной политики является укрепление института семьи, повышение ее статуса. В соответствии с Конституцией Российской Федерации, материнство и детство, семья находятся под защитой государства. Забота о детях, их воспитание – не только право, но и обязанность родителей.

Семейное неблагополучие является источником риска социального сиротства. В стране около 650 тысяч несовершеннолетних имеют статус детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из них порядка 85 % – сироты при живых родителях (в Астраханской области этот показатель – около 0,8 %).

В истекшем, 2014 году 2849 родителей привлечено к административной ответственности за уклонение от выполнения родительских обязанностей. В последние годы лишение граждан родительских прав является «крайней мерой». К примеру, в 2014 году были лишены родительских прав 41 гражданин, ограничены в родительских правах – 29.

Конечно, большое значение имеет позиция, которую занимают органы опеки – именно на неё во многом ориентируются суды, принимая окончательное решение. Именно поэтому Уполномоченный по правам ребенка постоянно призывает органы опеки к тому, чтобы они максимально полно и всесторонне изучали все обстоятельства, прежде чем высказать своё заключение. К сожалению, это происходит далеко не всегда. Достаточно привести пример с гр-кой К., многолетней матерью, которая преступив закон, оказалась в местах лишения свободы. Бывший муж заявительницы немедленно обратился в районный орган опеки и попечительства с заявлением о лишении гр-ки К. родительских прав и об определении местожительства детей с ним. Главный аргумент – «забрать детей у преступницы». Внешне всё выглядело вполне правильно и логично. Но орган опеки, безоговорочно встав на сторону отца детей, крайне поверхностно отнесся к выяснению всех обстоятельств. На деле же всё оказалось не столь просто и однозначно. В частности, совершенно чётко было установлено, бывший супруг гр-ки К., столь неожиданно восплававший любовью к своим детям, до этого на протяжении 4-х лет не занимался их воспитанием и даже не платил алименты. Он заключил брак с другой женщиной, которая подвергала пасынков побоям²⁷. При всём этом, явно проглядывал корыстный мотив – ведь в случае удовлетворения судом требования, бывшему супругу К. досталась бы её квартира. Лишь после того, как указанные обстоятельства были доведены до сведения суда, удалось не допустить явно несправедливого решения – суд отказал истцу в лишении гр-ки К. родительских прав и передал детей органам социальной защиты.

Жительница г. Астрахани гр-ка Н. в своем обращении сообщила, что обратилась в суд по вопросу о лишении родительских прав бывшего мужа, который на протяжении довольно длительного времени игнорировал прежнюю семью, не занимался воспитанием своего ребёнка, ничем не помогал ему материально и даже не посещал его. В ходе слушания дела в суде, гр-ка Н. направила в орган опеки заявление с просьбой предоставить официальную информацию о мерах, принятых за прошедшие полтора года, по контролю за исполнением отцом ребёнка своих родительских обязанностей. Однако на поставленный вопрос заявительница получила отписку, и лишь после вмешательства Уполномоченного по правам ребенка ответ, содержащий подробную информацию, был подготовлен и направлен гр-ке Н.

²⁷ По данному факту следственными органами УМВД России по Астраханской области возбуждено уголовное дело по ст. 116 Уголовного кодекса РФ.

Зачастую после вынесения судебного решения об ограничении (лишении) родительских прав органы опеки прекращают работу с семьей, забывая о том, что люди, лишённые родительских прав, отнюдь не обречены на это «навечно». Всё зависит от них самих. Так, житель Приволжского района гр-н М. решением суда был лишен родительских прав в отношении дочери, после чего девочка была помещена в реабилитационный центр. Спустя полгода отец девочки подал заявление об отмене решения, лишаящего его родительских прав. К тому времени он трудоустроился, изменил своё отношение к воспитанию ребенка. Однако органом опеки все эти изменения были проигнорированы. Возможность возвращения девочки отцу не рассматривалась. Только после вмешательства Уполномоченного по правам ребенка девочка была возвращена отцу.

К Уполномоченному по правам ребенка часто поступают жалобы, связанные с вопросами воспитания детей, определением места проживания ребенка, порядка участия в его воспитании, общения отдельно проживающего родителя и родственников. Зачастую взрослые руководствуются своими желаниями, а не правами и интересами детей. Анализ обращений показывает, что не всегда обеспечиваются интересы ребенка.

Анализ обращений граждан выявил недостаточное межведомственное взаимодействие органов системы профилактики. Предусмотренные законом меры воздействия, применяемые к нерадивым родителям, ограничены. Их нельзя в принудительном порядке направить на лечение от алкогольной зависимости. Исправительные работы применяются только как мера уголовного наказания за злостное уклонение от уплаты средств на содержание несовершеннолетних детей. Неисполнение или ненадлежащее исполнение законными представителями обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних является административным правонарушением и влечет лишь предупреждение или наложение штрафа в размере от ста до пятисот рублей.

Алиментные обязательства родителей

Статья 80 Семейного кодекса РФ обязывает родителей содержать своих несовершеннолетних детей. В случае, если родители нарушают имущественные права ребенка, оказать содействие в их защите должны государственные органы. Однако это происходит не всегда. В 2014 году в 1,5 раза по сравнению с предыдущим годом возросло

число жалоб на действия (бездействие) сотрудников службы судебных приставов. Большинство обращений поступает из Советского, Кировского, Ленинского районов г. Астрахани Заявители указывают на нарушение порядка и сроков исполнения судебных актов, утрату исполнительного производства, неправомерное его окончание, бездействие по розыску должника и установлению его имущества, отсутствие ответов на письменные обращения или их формальный характер.

Так, к Уполномоченному по правам ребенка поступило обращение гр-на Ш. из Советского района г. Астрахани. Отец ребенка И., в течение восьми лет уклонялся от исполнения судебного приказа, имеет задолженность по алиментам более 300 тысяч рублей. Надлежащих мер к нему не применялось. Должник ни разу не предупреждался о возможности привлечения к уголовной ответственности за злостное уклонение от уплаты алиментов.

Как показал проведенный мониторинг соблюдения имущественных прав детей на алиментные выплаты, необходимо рассмотреть предложения по совершенствованию действующего законодательства и правоприменительной практики. Большинство из них сохраняет свою актуальность. Представляется необходимым:

продлить срок содержания детей со стороны родителей до достижения ими возраста 23 лет, в случае если они обучаются в образовательных организациях всех типов по очной форме и не имеют самостоятельного заработка;

расширить перечень ограничений в отношении должников, в том числе, ввести запрет на совершение сделок с имуществом, требующих государственной регистрации, без согласования со службой судебных приставов;

оканчивать исполнительное производство на основании направления исполнительного листа по месту работы должника не ранее осуществления первой выплаты взыскателю.

Жилищные права несовершеннолетних

Продолжают поступать жалобы на нарушение жилищных прав несовершеннолетних при отчуждении жилых помещений их родителями-собственниками. Недобросовестные граждане пользуются частью 2 статьи 292 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которой переход права собственности на жилой дом или квартиру к другому лицу является основанием для прекращения права

пользования жилым помещением членами семьи прежнего собственника, если иное не установлено законом. Чтобы освободить квартиру от бывших супругов, а заодно и родных детей, «предприимчивые» граждане дарят или продают жилье (нередко фиктивно) близким родственникам, друзьям, знакомым, посторонним лицам.

Зачастую при таких обстоятельствах восстановить право невозможно даже в судебном порядке. Например, к Уполномоченному по правам ребенка поступило обращение гр-ки Е., которая подала иск в суд на раздел совместно нажитого имущества – квартиры, приобретенной в период брака. Воспользовавшись отказом Наримановского районного суда наложить арест на спорную квартиру, бывший муж гр-ки Е., введя её в заблуждение, переоформил доли квартиры, принадлежащие ей и ребенку, на себя. Решение суда о разделе имущества было вынесено на момент отсутствия у ответчика квартиры. В результате – ребенок и мать лишились права пользования единственным жильем.

Практика рассмотрения обращений показывает, что недобросовестность родителей при сделках с жильем приобретает системный характер. В связи с этим необходимо внести изменения в законодательство, предусматривающие включение в перечень категорий дел, при рассмотрении которых в судебном порядке обязательное участие принимает прокурор: о прекращении права пользования жилым помещением, о признании гражданина не приобретшим либо утратившим право пользования жилым помещением и снятии с регистрационного учета.

В докладах Уполномоченного по правам ребенка неоднократно поднималась тема жилищных прав одиноких матерей, многодетных семей, семей с детьми-инвалидами. В Жилищном кодексе РФ первоочередное право на обеспечение жильем этих категорий граждан не предусмотрено. Сохранили его лишь те семьи, которые встали на учет нуждающихся до 1 марта 2005 года. В такой ситуации вызывает возмущение позиция подразделений по учету и распределению жилой площади администраций ряда муниципальных образований. Не предоставив жилье, нарушая закон, они снимают эти семьи с учета в связи с достижением детьми совершеннолетия, ошибочно полагая, что они уже не являются многодетными. Выросшим за годы ожидания жилья детям, создавшим свои собственные семьи, предлагается самостоятельно признаваться малоимущими и нуждающимися в жилье и вставать на учет на общих основаниях.

Так, к Уполномоченному обратилась жительница г. Астрахани гр-ка Ш. имеющая на иждивении пятерых несовершеннолетних детей, один из которых является ребенком-инвалидом, с просьбой поддержать законные интересы ее несовершеннолетнего ребенка в суде по иску об обязанности администрации МО «Город Астрахань» предоставить ее несовершеннолетнему ребенку вне очереди благоустроенное жилое помещение по договору найма. Младший сын заявительницы страдает хроническим психическим заболеванием, которое входит в Перечень тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире. Уполномоченным было подготовлено заключение и его представитель принял участие в суде. Данные требования Кировским районным судом были удовлетворены. Однако, администрация МО «Город Астрахань» подала апелляционную жалобу на решение суда, в которой просила отменить решение, сославшись на п. 4 ч. 1 ст. 51 Жилищного кодекса РФ, указав, что ребенок-инвалид является членом семьи Ш. и предоставление отдельного жилого помещения ему не полагается. До настоящего времени окончательного решения по делу не принято.

В целях решения жилищных проблем многодетным семьям государство предоставило право на бесплатное получение в собственность земельных участков, которое во многих муниципальных образованиях практически не реализуется. В 2014 году очередность в получении земельных участков многодетными семьями превысило 2500 семей. В связи с этим целесообразно внести изменения в земельное законодательство в части уточнения порядка передачи федеральных и региональных земель на уровень муниципального образования, а также передачи земель одного муниципального образования другому. Кроме того, необходимо разработать и утвердить порядок финансирования и процедуру создания сопутствующей инженерной инфраструктуры.

Право на образование

В соответствии с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» первым уровнем общего образования является дошкольное. Конституция Российской Федерации, наряду с основным общим и средним профессиональным образованием, гарантирует его общедоступность и бесплатность в государственных или муниципальных образовательных учреждениях. Между тем, наи-

более сложной проблемой остаётся устройство детей в ДОО, причём наиболее остро она стоит в областном центре. В Астрахани на конец года своей очереди ожидает порядка 1,5 тыс. детей старше 3-х лет. Однако, в целом ситуация гораздо сложнее, что видно из приведенной таблицы:

Возраст	Количество детей, стоящих в очереди на зачисление в ДОО
До 1 года	4941
От 1 до 2-х лет	6170
От 2-х до 3-х лет	2328
От 3-х до 4-х лет	625
От 4-х до 5-ти лет	613
От 5-ти до 6-ти лет	228
От 6-ти до 7-ми лет	58
ИТОГО:	14963

Значимой проблемой является необеспеченность местами в детских садах детей в возрасте до 3 лет. Вызывает озабоченность тот факт, что ни на региональном, ни на муниципальном уровнях правовые акты не содержат мер по обеспечению прав на дошкольное образование детей именно данной возрастной категории. Для разрешения сложной ситуации с доступностью дошкольного образования в 2014 году региональными и муниципальными органами были реализованы меры, позволившие открыть дополнительно 1035 мест в дошкольных образовательных учреждениях (ДОО). Так, в целях удовлетворения потребности населения в услугах дошкольного образования на территории МО «Город Астрахань» в 2014 году была организована работа по созданию дополнительных мест в действующих муниципальных образовательных учреждениях. В июне после капитального ремонта был открыт детский сад № 65 на 320 мест, затем, в августе открылся детский сад № 67 на 640 мест.

В соответствии с законодательством дошкольное образование стало самостоятельным уровнем образования, регулируется федеральными государственными образовательными стандартами, отделено от присмотра и ухода за детьми. Бесплатно предоставляются только образовательные услуги, в которые входят занятия с ребёнком и его развитие. Оплата питания, ухода, присмотра возложена на роди-

телей и определяется учредителем. Ранее родительская плата не превышала 20 процентов затрат на содержание ребенка, сейчас ее размер может быть увеличен до 100 %.

Компенсационные выплаты родителям остались неизменными – 20 % за первого ребёнка, 50 % – за второго, 70 % – за третьего и последующих детей. По области средняя родительская плата составляет 1764 руб. 91 коп. Однако, если раньше этот процент рассчитывался от фактической платы родителей за детский сад, то теперь – от средней оплаты детсадов, функционирующих на территории региона.

Отмена льготы многодетным семьям по первоочередному устройству детей в детский сад, а также повышение родительской платы за содержание ребёнка в ДООУ – всё сильнее всего ударит по малоимущим и неблагополучным семьям.

Вариантом поддержки многодетной семьи могла бы стать организация на её основе семейной воспитательной группы, в которой родители могли бы работать, занимаясь как своими, так и приходящими детьми. Естественно, что родители, желающие заняться такого рода деятельностью, должны бесплатно получать методическую, психолого-педагогическую и диагностическую помощь в специальных консультационных центрах, функционирующих при дошкольных и общеобразовательных организациях. Хотя законодательно такая возможность закреплена, но в нашем регионе такие центры до настоящего времени не созданы.

На основании изложенного Уполномоченный по правам ребенка полагает необходимым:

создать консультационные центры по оказанию помощи родителям несовершеннолетних, получающих дошкольное образование в форме семейного образования; обучить специалистов консультативных центров;

ввести денежную компенсацию родителям, дети которых не посещают детские сады;

разработать меры по обеспечению права на дошкольное образование детей в возрасте до 3 лет.

Законодательством введено инклюзивное образование, которое должно обеспечить обучение детей-инвалидов, детей с ограниченными возможностями здоровья в общеобразовательных организациях. Для этого в зданиях и помещениях учебных заведений должны быть созданы условия беспрепятственного доступа инвалидов – безбарьерная среда, предусматривающая наличие пандусов,

расширенных дверных проемов, перил вдоль стен внутри здания, приспособленных санузлов, раздевалок, спортивных залов, столовых, классных комнат, подъемных устройств, мобильных лестничных подъемников, складных пандусов-платформ. Немаловажным фактором реализации инклюзивного образования является подготовленность педагогов, наличие специальных учебных программ и готовность ученического коллектива принять детей-инвалидов в свою среду. Так, к Уполномоченному обратился гр-ка К. с просьбой оказать содействие в устройстве её малолетнего ребенка-инвалида (диагноз: сахарный диабет) в МБОУ. Заявитель указал, что при устройстве ребенка в дошкольное учреждение директором, было предложено подписать договор и дополнительное соглашение, условия которых, по мнению заявительницы, ущемляют права её малолетнего сына. При содействии Уполномоченного с МБОУ, была выработана положительная концепция для ребенка по его нахождению в дошкольном учреждении, он был принят в младшие группы.

Права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

В соответствии с Конвенцией о правах ребенка несовершеннолетний, который временно или постоянно лишен своего семейного окружения или который в его собственных интересах не может оставаться в таком окружении, имеет право на особую защиту и помощь, предоставляемые государством.

Прежде всего следует подчеркнуть, что в нашей стране за последние годы принципиально изменился подход к решению проблемы сиротства. Провозглашена и реализуется линия на сохранение кровной семьи. Согласно Семейному кодексу Российской Федерации, дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, подлежат передаче на воспитание в семью (усыновление (удочерение) либо под опеку и попечительство в приёмную или патронатную семью. Лишь при отсутствии возможности реализовать один из вышеперечисленных вариантов, ребенок временно передается на воспитание в государственное учреждение.

На протяжении последних лет постоянно совершенствуется порядок передачи детей в замещающие семьи и изыскиваются все новые дополнительные возможности для их материальной поддержки. Так, в ноябре 2014 года были приняты изменения в Закон Астраханской области «О защите прав детей-сирот и детей, оставшихся

без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Астраханской области» от 11.02.2002 года № 6/2002-ОЗ. Наряду с уже действующими подзаконными актами²⁸, в истекшем году приняты новые постановления Правительства Астраханской области, регулирующие отношения в указанной сфере, в частности:

Постановление Правительства Астраханской области от 18.07.2014 года № 271-П «О Порядке предоставления отдельных мер государственной поддержки при передаче детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, под опеку (попечительство)».

Постановление Правительства Астраханской области от 06.10.2014 года № 415-П «О Порядке выплаты вознаграждения, причитающегося приемным родителям, при передаче детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в приемную семью».

Благодаря комплексу мер, принимаемых руководством Астраханской области, около 85 % детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитываются в замещающих семьях.

В 2014 году в семьи на разные формы устройства переданы 1170 ребенка. В истекшем году были закрыты 2 социальных учреждения (специализированный дом ребенка «Аистенок», Областной социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних «Исток»). А в 2015 году планируется закрыть такие учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, как «Созвездие», «Улыбка», «Гармония». Это вполне естественно, так как ежегодно сокращается количество выявленных детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Анализ обращений показывает, что основные проблемы обеспечения прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа, связаны с жизнеустройством, социальной адаптацией и реализацией жилищных прав.

При этом, весьма важным является надзор за соблюдением прав и законных интересов детей со стороны замещающих родителей и опекунов (попечителей), так как зачастую последние не всегда добросовестно исполняют свои обязанности.

28. Прежде всего, следует указать Постановление Правительства Астраханской области от 19.12.2012 года № 571-П (в ред. от 18.11.2013) «Об отдельных вопросах обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями».

Так, например, братья Б. проживали в семье опекуна И., который ненадлежащим образом исполнял свои обязанности: умышленно нарушал наследственные права детей, препятствовал им в реализации права на общение с близкими родственниками, не интересовался вопросами обучения. При этом, сотрудники органа опеки и попечительства Центра социальной защиты населения по Труссовскому району г. Астрахани не предпринимали достаточных мер по контролю за ситуацией. В этой связи Уполномоченным по правам ребенка было направлено обращение районному прокурору в защиту прав детей. Руководителю Центра соцзащиты было внесено представление. Лишь после этого к нерадивому опекуну были предприняты надлежащие меры, после чего его отношение к воспитанию и содержанию подопечных стало меняться.

Важнейшим элементом социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является обеспечение их жильем. Хотелось бы отметить, что за последние четыре года ситуация с обеспечением жильём детей-сирот в Астраханской области существенно улучшилась – всего, начиная с 2010 года, жильем обеспечено 806 человек данной категории.

Как известно, в 2013 году было принято решение о целевом строительстве новых жилых домов для детей-сирот (ранее, как известно, обеспечение жильем этой категории осуществлялось путем приобретения для них вторичного жилья).

С каждым годом объем денежных средств, выделяемых из областного бюджета на предоставление жилых помещений детям-сиротам, увеличивается. Количество приобретенных для сирот квартир выросло почти в 9 раз по сравнению с 2010 годом. Об этом свидетельствуют данные, приведенные в соответствующей таблице.

Год	Количество детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из их числа, получивших жилье
2010	52
2011	106
2012	136
2013	164
2014	348 ²⁹

29. Данные на момент подготовки Доклада. Всего же в 2014 году планируется обеспечить жильем 439 лиц данной категории.

В настоящее время на территории региона в сельских муниципальных районах активно ведется строительство многоквартирных малоэтажных и индивидуальных жилых домов. В самое ближайшее время дети-сироты получают в Харабалинском районе 36 квартир, в Икрянинском – 31 квартиру. Также подготовлена проектно-сметная документация, которая проходит стадию строительной экспертизы на строительство домов в Ахтубинском, Володарском, Енотаевском, Камызякском, Лиманском, Наримановском, Черноярском районах Астраханской области. Такими темпами Астраханская область в ближайшее время выйдет на плановый режим обеспечения сирот жильем.

Вместе с тем нужно признать, что имеют место и определенные трудности. Так, например, в ЗАТО «Знаменск», выявлено всего 8 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. По мнению министерства строительства и дорожного хозяйства Астраханской области, строительство дома для 8-ми человек экономически нецелесообразно, это повлечет за собой неоправданные расходы. Кстати, руководители ЗАТО «Знаменск» утверждают, что им гораздо проще самостоятельно решить проблему за счёт средств муниципального бюджета, однако это запрещено действующим законодательством, поскольку было бы нецелевым расходованием денежных средств.

Нарушения жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа, проявляются в самых различных аспектах. Выше, в разделе, подготовленном Уполномоченным по правам человека, уже говорилось об этом. Это – и недостаточное изучение жилищных условий. Это и непринятие мер по обеспечению сохранности жилых помещений. Это и несвоевременная постановка на жилищный учёт либо неправомерный отказ гражданам включить их в списки нуждающихся. Это, в отдельных случаях, и упорное противодействие при попытках детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа, отстоять свои права в судебном порядке. О последнем следует сказать особо. Казалось бы, защита прав и законных интересов данной категории – прямая обязанность органов опеки и попечительства. Но подчас, совершив неправомерные действия, послужившие причиной нарушения жилищных прав, они ещё пытаются отстоять «честь мундира» в суде, пишут жалобы в вышестоящие судебные инстанции, заведомо зная результат, но упорно затягивая вступление решений суда в законную силу.

Более того, даже при наличии вступившего в законную силу судебного решения, отмечены случаи, когда органы опеки затягивают его исполнение под надуманными предлогами. К примеру, как следует из обращения гр-на З., ему «разъяснили», что судебный акт «будет рассмотрен межведомственной комиссией, которая примет свое решение о возможности или невозможности проживания, и только после принятия такого решения будет рассмотрен вопрос – включать или не включать меня в списки на обеспечение жильем».

В 2014 году Уполномоченным по правам ребенка оказано содействие в подготовке 10 исковых заявлений в суд в защиту прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Кроме того, в суд было направлено 7 заключений и отзывов.

К сожалению, не всегда судебные органы встают на защиту прав граждан. Так, Трусовский районный суд г. Астрахани отказал в признании ребёнка-сироты Б. нуждающимся в предоставлении жилья. Суть дела в следующем. За гр-м Б. не было закреплено жилое помещение, поскольку в своё время он незаконно, помимо своей воли, был включен в состав семьи опекуна, когда последний получал квартиру. Теперь, когда Б. достиг совершеннолетия, бывший опекун заявляет, что он якобы «не возражает», чтобы заявитель проживал в данном помещении, хотя совершенно ясно, что практически это не осуществимо. Тем не менее, суд, отказав гр-ну Б. в удовлетворении его требования, записал в своём решении, что признание заявителя нуждающимся и постановка его на учет ... «нарушит права администрации». Суды отказываются давать правовую оценку нарушениям должностных лиц государственных и муниципальных органов – ни в одном из изученных Уполномоченным по правам ребенка судебных решений нет частных определений.

В целях наиболее полного обеспечения прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа необходимо:

более чётко регламентировать порядок постановки на жилищный учёт лиц данной категории;

создать единый региональный банк данных учета жилищных условий детей, находящихся на учете в органах опеки и попечительства;

уточнить порядок и условия закрепления и сохранения жилья за детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, вселения их в закрепленное жилое помещение после окончания пребывания в детских учреждениях или на иных формах устройства;

определить источники финансирования сохранности закрепленного жилья и подготовки его к вселению;

выработать механизм предоставления жилья лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, право которых на жилье не было своевременно установлено и реализовано;

принять меры к совершенствованию межведомственного взаимодействия органов опеки и попечительства с учреждениями для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

повысить ответственность должностных лиц за нарушение законодательства по обеспечению государственных гарантий для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа.

Взаимодействие с Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка П.А. Астаховым

В 2014 году Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка П.А. Астахов дважды (февраль, октябрь) побывал в Астраханской области с рабочим визитом.

Павел Астахов в ходе посещения Астрахани ознакомился с опытом работы предприятия «Альма», которое производит игрушки и оборудование для детских учреждений. На базе этого предприятия Уполномоченный открыл первый на юге России музей игрушек.

Состоялась традиционная встреча П.А. Астахова со студентами и преподавателями Астраханского государственного университета, в ходе которой он вручил две своих именных стипендии лучшим студентам юридического факультета. «Детский омбудсмен» также посетил центр временного размещения беженцев и временных переселенцев из Украины. Кроме того, Павел Астахов принял участие в эстафете передачи факела 22-ой Зимней Олимпиады, который затем подарил детскому дому «Созвездие».

По инициативе П.А. Астахова в декабре 2014 года по всей стране проходила новогодняя благотворительная акция «Ёлка в Новороссию». В Астраханской области в ней приняли участие воспитанники школ и детских садов, детских домов и интернатов.

28 мая 2014 года в Астрахани состоялся семинар уполномоченных по правам ребёнка, посвящённый проблеме семейно-ориентированной государственной политики, который объединил детских омбудсменов из шести субъектов Южного и семи субъектов Северо-Кавказского федеральных округов. В торжественном открытии семи-

нара принял участие Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка П.А. Астахов и губернатор Астраханской области А.А. Жилкин.

Уполномоченный по правам ребенка принял участие в Первом Всероссийском детском форуме «Дети! Россия! Будущее!», который 10–11 сентября состоялся в г. Калуге. Особенность форума – попытка понять запросы детей и подростков, опираясь на их мнение. В этой связи были организованы круглые столы и тематические дискуссионные площадки, где главными действующими лицами были именно несовершеннолетние участники форума. От имени детей России они приняли обращение в Комитет ООН по правам ребенка с призывом содействовать прекращению кровопролития на юго-востоке Украины, где жертвами боевых действий становятся мирные жители, в том числе – дети.

О работе общественного Совета

В 2011 году с целью обеспечения гарантий государственной защиты прав, свобод и законных интересов ребенка был создан Общественный Совет при Уполномоченном по правам ребенка в Астраханской области. В его состав вошли представители некоммерческих организаций, осуществляющие свою деятельность в сфере защиты прав и свобод детей, руководители социальных, образовательных и научных учреждений, практикующие специалисты.

В 2014 году общественный Совет при Уполномоченном по правам ребенка осуществлял свою деятельность в соответствии с утвержденным планом работы. Было проведено четыре заседания Совета, на которых рассматривались следующие вопросы:

- о соблюдении прав воспитанников в образовательных учреждениях;

- об обеспечении местами детей в дошкольных образовательных учреждениях;

- о предупреждении насилия в отношении несовершеннолетних;

- о поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей после окончания ими учебных заведений;

- об оказании помощи многодетным семьям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации.

Члены Совета активно помогают Уполномоченному по правам ребенка и в его практической работе. Так, 20 ноября 2014 года

члены Совета провели встречу с учащимися средней школы № 57 г. Астрахани, посвященную Всемирному дню защиты прав ребенка. В мероприятии приняли участие адвокаты, представители ветеранских организаций. Участники встречи ответили на вопросы учащихся, их родителей и педагогов. Затем состоялся весьма живой и заинтересованный обмен мнениями; обсуждались самые разные проблемы – порядок общения детей и взрослых, получение алиментов и социальных выплат, качество образовательных услуг, пределы свободы высказываний и поиска информации. Была затронута также тема противодействия терроризму и экстремизму. Организаторы мероприятия призвали школьников чутко реагировать на появляющуюся в сети Интернет информацию.

Жительница Астраханской области гр-ка Е. обратилась с просьбой оказать содействие в приобретении компьютера для сына-инвалида, который перенес несколько операций (в т. ч. по ампутации нижних конечностей), но, несмотря на это, учится и занимается общественной деятельностью. Члены Общественного совета Э. Калинина и А. Сарбалаев, навестив сына заявительницы, оказались неравнодушными к её просьбе и помогли в приобретении компьютера.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В целом 2014 год для Астраханской области был весьма насыщенным и богатым на события, которые определяют возможные перспективы развития нашего региона на ближайшие годы.

В сентябре в Астрахани состоялся IV саммит прикаспийских государств с участием глав России, Казахстана, Азербайджана, Ирана и Туркменистана. Лидеры «каспийской пятерки» согласовали политическое заявление, где впервые зафиксировали будущие договоренности по статусу Каспия. Тот факт, что именно наш областной центр был избран местом проведения столь важного международного форума свидетельствует о признании особой роли Астраханского региона как Южного форпоста России.

Новые перспективы для динамичной экономической модернизации открываются перед регионом в связи с решением Правительства Российской Федерации о создании в Астраханской области «особой экономической зоны». Не секрет, что устойчивое развитие различных отраслей хозяйства, безусловно, напрямую влияет на возможности укрепления потенциала территории и повышения материального благосостояния проживающих здесь людей, а, следовательно, означает обеспечение их базовых прав – на жизнь, безопасность, жилище, охрану здоровья, достойный заработок.

В 2014 году астраханцы смогли реализовать одно из своих базовых конституционных прав – на участие в формировании органов власти. 14 сентября – в единый день голосования – в Астраханской области состоялись губернаторские выборы, а также выборы глав 111 муниципальных образований и депутатов местных представительных органов в 168 муниципалитетах. В выборах участвовало более 2 тысяч кандидатов, выдвинутых 13 политическими партиями, и, кроме того, 1057 человек баллотировались в качестве самовыдвиженцев. В целом, по сравнению с предыдущими выборами, довольно высокой была и явка людей, пожелавших исполнить свой гражданский долг – в среднем она составила 40,6 % от числа зарегистрированных избирателей. При этом, независимыми, в том числе иностранными, экспертами и наблюдателями, посещавшими нашу область, как в период избирательной компании, так и в день голосования, отмечалось, что выборы прошли строго в соответствии в нормами действующего законодательства, и каких-либо существенных нарушений, которые могли бы исказить волеизъявление людей, допущено не было.

Говоря об итогах работы Уполномоченного и его аппарата в 2014 году, следует отметить, что вопросы, с которыми обращались граждане, являются отражением тех проблем, которые предопределяются специфическими особенностями Астраханской области, как многонационального, приграничного региона, имеющего свою длительную историю развития.

Центральная задача, стоящая перед институтом Уполномоченного по правам человека в Астраханской области, заключается в том, чтобы, опираясь на накопленный опыт правозащитной деятельности, обобщив все позитивные достижения и проанализировав трудности, которые имели место, продолжить работу по тем основным направлениям, которые определены Законом Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области».

Бесспорно, что события, определившие содержание прошедшего года, в 2015 году будут определять вектор развития России, её регионов и коснутся каждого. В этой связи значение деятельности правозащитных структур, как государственных, так и общественных, значительно возрастёт.

В ходе встречи Президента России с уполномоченными по права человека, глава государства поддержал мнение о необходимости дальнейшего укрепления статуса российских уполномоченных, в связи с чем он согласился выйти с законодательной инициативой в Государственную Думу Федерального Собрания РФ – внести законопроект, расширяющий возможности как федерального Уполномоченного, так и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

При этом Президент обозначил ряд узловых проблем, которые, бесспорно, могут быть положены в основу работы Уполномоченного по правам человека в Астраханской области. В частности, в числе приоритетных направлений деятельности можно обозначить следующее:

- 1) обеспечение права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь, особенно в сельской местности, в связи с предстоящей «оптимизацией» сети государственных учреждений здравоохранения;
- 2) продолжение работы по формированию безбарьерной среды для граждан с ограниченными возможностями и маломобильных

групп населения;

3) контроль над учреждениями пенитенциарной системы, а также иными местами принудительного содержания в части обеспечения права граждан на защиту от насилия, безопасность и личную неприкосновенность;

4) обеспечение качественного обслуживания граждан социальными учреждениями различного профиля.

5) мониторинг реальной доступности сведений об услугах, оказываемых государственными и муниципальными структурами, анализ содержания их официальных сайтов с точки практической значимости для населения;

6) взаимодействие с Общественной палатой Астраханской области по вопросам обеспечения права на благоприятную окружающую среду, учёта мнения некоммерческих организаций при принятии решений государственными и муниципальными органами;

7) укрепление взаимодействия с органами прокуратуры по правовому просвещению граждан.

Достижение результатов по указанным направлениям будет способствовать дальнейшему укреплению и развитию института Уполномоченного по правам человека в нашем регионе.

Надеюсь, что приведённые в настоящем докладе факты нарушений прав и свобод, будут рассмотрены соответствующими государственными органами, органами местного самоуправления, а высказанные в нём рекомендации будут использованы для дальнейшего совершенствования нормативной правовой базы, а также для устранения недостатков в работе, предупреждения нарушений прав и свобод человека и гражданина.

Хотелось бы также выразить искреннюю признательность всем, кто все эти годы поддерживал аппарат Уполномоченного в его усилиях по защите прав людей.

А.В. СПИЦЫН

Уполномоченный по правам
человека в Астраханской области

М.Б. ТОРБИНА

Уполномоченный по правам
ребенка в Астраханской области



Встреча губернатора Астраханской области А.А. Жилкина с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации Э.А. Памфиловой, Астрахань, 12 августа 2014 года



Встреча губернатора Астраханской области А.А. Жилкина с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка П.А. Астаховым, Астрахань, 28 мая 2014 года



Рабочая встреча губернатора Астраханской области А.А. Жилкина с Уполномоченным по правам человека А.В. Спицыным и Уполномоченным по правам ребенка М.Б. Торбиной, февраль 2014 года



Представление ежегодного Доклада о положении с правами человека на заседании Совета при Председателе Думы Астраханской области, март 2014 года



Приём граждан губернатором Астраханской области Александром Жилкиным (в целях оперативного решения возникающих вопросов участвуют руководители государственных органов, Уполномоченный по правам человека в Астраханской области)



Уполномоченный по правам человека А.В. Спицын и министр социального развития и труда Е.А. Лукьяненко ведут совместный приём граждан, 23 июля 2014 года



Совещание в министерстве строительства и дорожного хозяйства Астраханской области. Идёт обсуждение практических мер по реализации рекомендаций, изложенных в спецдокладе Уполномоченного по правам человека «О реализации права инвалидов на доступную среду жизнедеятельности в Астраханской области»



С Уполномоченным по правам человека в Кабардино-Балкарской Республике Б.М. Зумакуловым на семинаре, посвященном механизмам ООН по защите прав человека и международной научно-практической конференции «Женщина-мусульманка: права в современном мире» (г. Казань, 15–17 октября 2014 года)



Координационное совещание Уполномоченного по правам человека в РФ Э.А. Памфиловой с уполномоченными по правам человека в регионах, входящих в состав Южного федерального округа, г. Астрахань, 12 августа 2014 года



А.В. Спицын посещает центр временного размещения граждан Украины, прибывших в Российскую Федерацию (июнь 2014 года)



Акция «Книга добра» продолжается... Книги, собранные астраханцами, передаются в библиотеку Следственного изолятора № 1 г. Астрахани



Проверка условий содержания в единых помещениях камерного типа в исправительной колонии № 8 УФСИН России по Астраханской области



Заседание Круглого стола «Молодежь и права человека в XXI веке». Астраханская областная научная библиотека им. Н.К. Крупской, декабрь 2014 года





Традиционный конкурс исследовательских работ учащихся «Права ребенка в новом веке». Открытие церемония награждения победителей в Думе Астраханской области. Звучит Гимн России.



Предновогодняя встреча с руководителями СМИ и журналистами в областном Драматическом театре, 30 декабря 2014 года

СОДЕРЖАНИЕ.

РАЗДЕЛ I.	
ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ В 2010–2014 гг.: ОСНОВНЫЕ ИТОГИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	3
РАЗДЕЛ II.	
СИТУАЦИЯ С ПРАВАМИ ЧЕЛОВЕКА В 2014 ГОДУ – АНАЛИЗ УСТ- НЫХ И ПИСЬМЕННЫХ ОБРАЩЕНИЙ.....	22
РАЗДЕЛ III.	
ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН	33
ПРАВО НА ЖИЛИЩЕ	33
ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С РЕАЛИЗАЦИЕЙ ПРАВА НА ЖИ- ЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫЕ УСЛУГИ	44
ПРАВО НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ	54
ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ И МИГРАН- ТОВ. ПРАВО НА ГРАЖДАНСТВО.....	63
ПРАВО НА НАЦИОНАЛЬНУЮ И ЯЗЫКОВУЮ САМОИДЕНТИФИ- КАЦИЮ.....	78
ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА ГРАЖДАН НА СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ	80
РАЗДЕЛ IV	
ПРАВА НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ НА ТЕРРИТОРИИ АСТРАХАН- СКОЙ ОБЛАСТИ.....	88
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	106