

УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ

ДОКЛАД
о положении
с правами человека
в Астраханской области
в 2010 году

Астрахань
2011

ББК 67.400

Д63

Доклад о положении с правами человека в Астраханской области в **2010** году –
Астрахань: ООО КПЦ «Полиграфком», 2011 – 68 с.

ISBN 978-5-902742-51-7

ISBN 978-5-902742-51-7

ББК 67.400

ВВЕДЕНИЕ

Конституция Российской Федерации провозглашает человека, его права и свободы – высшей ценностью, а признание, соблюдение и защиту прав человека и гражданина – обязанностью государства

За последние годы в нашей стране были созданы предпосылки для реализации и эффективной защиты конституционных прав и свобод. Немало сделано в области совершенствования судебной системы. Предприняты существенные шаги по смягчению уголовного законодательства, гуманизации пенитенциарной системы, а также по реформированию правоохранительных органов. Несмотря на это, задача реального обеспечения прав и свобод, закрепленных в Основном законе нашей страны, остается актуальной.

Истекший 2010 год был наполнен значительными событиями, связанными с защитой и обеспечением прав и свобод человека и гражданина, также и на региональном уровне. В апреле прошлого года на заседании Думы Астраханской области по итогам тайного голосования был назначен на должность новый Уполномоченный по правам человека в Астраханской области. Значимым событием стало принятие в марте 2010 года Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам ребенка в Астраханской области». В соответствии с данным нормативным правовым актом на должность Уполномоченного по правам ребенка постановлением Губернатора Астраханской области от 12.03.2010 года № 83 была назначена Медина Борисовна Торбина.

В канун Всемирного Дня прав человека, который во всем мире отмечается 10 декабря – в день принятия Организацией Объединенных Наций Всеобщей Декларации прав человека – Губернатор Астраханской области А.А. Жилкин провел рабочую встречу с Уполномоченным по правам человека в Астраханской области и Уполномоченным по правам ребенка в Астраханской области. Губернатор области отметил, что он и впредь намерен под-

держивать данные правозащитные институты, оказывать им всестороннюю помощь.

Для максимально удобного доступа к Уполномоченному по правам человека граждан, особенно проживающих в удаленных от областного центра населенных пунктах, в целях оперативного реагирования на факты нарушений прав, свобод и законных интересов граждан, в некоторых центрах правовой информации районных библиотек стали действовать Интернет-приемные. В перспективе сеть Интернет-приемных планируется расширить, создав их, в том числе, на базе юридических клиник астраханских ВУЗов.

Расширилось сотрудничество аппарата Уполномоченного по правам человека с другими государственными органами и институтами гражданского общества. Так, в 2010 году было подписано соглашение о взаимодействии между прокуратурой Астраханской области и аппаратом Уполномоченного по правам человека в Астраханской области, которое предусматривает регулярный информационный обмен, взаимную помощь при проверке жалоб на массовые и грубые нарушения прав и свобод, совместный мониторинг проблем, имеющих особую общественную значимость, выработку согласованных предложений по совершенствованию законодательства. Более систематическими стали выступления Уполномоченного и сотрудников его аппарата в средствах массовой информации, целью которых, в первую очередь, является правовое просвещение граждан.

Доклад о положении с правами человека в Астраханской области подготовлен в соответствии со статьей 13 Закона Астраханской области от 22 января 1999 года № 1/99-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области».

Его цель – информирование органов государственной власти и местного самоуправления, населения региона о результатах деятельности Уполномоченного по правам человека, Уполномоченного по правам ребенка, а также доведение до сведения общественности их оценки ситуации и основных тен-

денций в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина на территории Астраханской области.

Доклад содержит анализ наиболее значимых проблем, носящих комплексный и системный характер. В этой связи в нем излагаются конкретные обстоятельства нарушений, выявленных по результатам рассмотрения жалоб и проверок, проведенных по инициативе самого Уполномоченного по правам человека. В докладе изложены рекомендации в адрес органов власти всех уровней по возможным и необходимым мерам реагирования с целью устранения причин этих нарушений прав. В целях всестороннего и объективного подхода к рассмотрению ситуации с правами человека при подготовке доклада использовались данные, предоставленные различными ведомствами, сведения, имевшиеся в распоряжении правозащитных общественных объединений, а также сообщения средств массовой информации.

В соответствии со статьей 27 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области» доклад направляется Государственной Думе Астраханской области, Губернатору Астраханской области, Полномочному представителю Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе, Государственной Думе и Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, в Астраханский областной суд, Арбитражный суд Астраханской области, прокуратуру Астраханской области.

I. ОБЩАЯ ОЦЕНКА СИТУАЦИИ С ПРАВАМИ ЧЕЛОВЕКА В СВЕТЕ СТАТИСТИКИ ОБРАЩЕНИЙ

Главной задачей Уполномоченного по правам человека в Астраханской области и его аппарата является содействие в защите прав и свобод человека и гражданина, закрепленных Конституцией Российской Федерации, между-

народными правовыми актами, межгосударственными договорами и соглашениями в сфере прав человека. В этой связи деятельность аппарата Уполномоченного по правам человека, прежде всего, была направлена на оказание содействия людям в восстановлении их прав, нарушенных вследствие неправомерных решений, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц. Другое, не менее значимое, направление – предупреждение возможных нарушений, содействие в устранении их предпосылок. В этой связи большое значение имеет мониторинг действующего законодательства, выявление в нем возможных коллизий, анализ правоприменительной и судебной практики. Хотя Уполномоченный по правам человека не наделен правом законодательной инициативы, он, тем не менее, вправе обращаться в государственные органы с предложениями о совершенствовании законов, иных нормативных правовых актов.

Наконец, в условиях недостаточной юридической грамотности населения чрезвычайно важное значение имеет и такая функция Уполномоченного по правам человека, как содействие людям в правовом просвещении, проведение разъяснительной и консультационной работы.

В 2010 году к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области поступило 937 письменных обращений (для сравнения, в 2008 году – 847, в 2009 году – 812 обращений). Основная часть заявителей, как и в предшествующие годы, это – граждане России, проживающие в Астраханской области. Вместе с тем, в аппарат Уполномоченного по правам человека обращались и лица, проживающие или временно находящиеся в других субъектах Российской Федерации: городе Москва и Московской области, Республике Башкортостан, Республике Дагестан, Республике Калмыкия, Карачаево-Черкесской Республике, Чукотском автономном округе, Волгоградской, Кировской, Липецкой, Свердловской областях.

Поступали обращения жителей ближнего зарубежья, республик бывшего СССР – Азербайджан, Казахстан, Таджикистан, Узбекистан. Многие из

них не могли подтвердить свою принадлежность к гражданству того или иного государства, что значительно затрудняло оказание им помощи. Как правило, эти люди приехали на территорию России в качестве трудовых (в ряде случаев – нелегальных) мигрантов, и обосновались в Астраханской области с целью поиска работы.

Что же касается астраханцев, которые обращались с письменными обращениями, то примерно половина из общего числа заявителей – 49,5 процентов – составляли жители областного центра. Около 19 процентов от общего количества заявителей составили жители сельских населенных пунктов Астраханской области, а также городов Ахтубинск, Камызяк, Нариманов, Харабали, ЗАТО город Знаменск. Людей в первую очередь, естественно, беспокоит и беспокоит ущемление их прав, лежащих в плоскости самых насущных потребностей – жилье, жилищно-коммунальные услуги, социальные льготы, достойный уровень оплаты труда. В этой связи в категории социально-экономических прав наибольшее количество обращений связаны с нарушениями права на жилище. Далее – это вопросы социального обеспечения, трудовых правоотношений, охраны здоровья и медицинского обслуживания. Зачастую вышеуказанные проблемы тесно связаны с обеспечением прав несовершеннолетних и их родителей.

В сфере гражданских (личных) прав, наибольшее количество обращений связано с нарушением права на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство, включая жалобы на неисполнение судебных решений. Данное обстоятельство отражает несомненный факт: несмотря ни на что, граждане пытаются через суд отстоять свои права. Другое дело, что не всегда это удается сделать с помощью внутригосударственных судебных инстанций. И тогда люди пытаются добиться справедливости в Европейском Суде по правам человека (ЕСПЧ). Отражением этого возрастающего интереса к практике ЕСПЧ стало увеличение количества обращений к Уполномоченному по правам человека с просьбой выслать необходимые документы (текст Конвен-

ции о защите прав человека и основных свобод, формуляр жалобы), оказать консультационную помощь относительно механизмов обращения в Европейский суд. Нужно отметить, что жители нашего региона уже имеют положительный опыт защиты своих прав в Европейском суде по правам человека: по ряду дел уже вынесены решения в пользу заявителей, несколько жалоб, имеющих большое общественное значение, поданные астраханскими адвокатами в интересах своих доверителей, приняты к производству и ожидают своего рассмотрения. Как известно, в начале прошлого года Российская Федерация ратифицировала Протокол № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, и 1 июня 2010 года Протокол вступил в силу. Реализация протокола предполагает реформирование ЕСПЧ, что, в конечном счете, должно привести к ускорению процедуры рассмотрения дел и повысить уровень доступности для людей к данному межгосударственному органу правовой защиты прав и свобод человека и гражданина.

Что же касается таких основополагающих личных прав, как право на свободу и личную неприкосновенность, право на уважение достоинства личности (запрет жестокого обращения и наказания), то, как и в прошлые годы, их нарушение связывается прежде всего с деятельностью правоохранительных органов. Следует указать и еще на одно обстоятельство, которое в последние три года приобрело характер устойчивой тенденции: значительную долю среди обращающихся к Уполномоченному по правам человека составляли граждане, содержащиеся под стражей в пенитенциарных учреждениях (24,2 процента от общего количества заявителей). При этом речь идет, во-первых, о подозреваемых и обвиняемых, содержащихся в следственных изоляторах, и, во-вторых, лицах, уже осужденных по приговору суда и отбывающих наказание в исправительных колониях. Наблюдается в целом и устойчивая тематика, характерная для указанных категорий заявителей. Первые, как правило, направляют заявления с жалобами на должностных лиц, осуществляющих предварительное следствие. Что касается осужденных, то чаще

всего они обжалуют незаконный, по их мнению, приговор суда, а также предъявляют претензии по поводу режима и условий содержания под стражей. Общими проблемами являются – жалобы на недостаточность медицинской помощи, несвоевременную отправку корреспонденции. Возникают у них также трудности при документировании паспортом.

В целом тематика обращений, поступивших к Уполномоченному по правам человека в 2010 году, представлена в таблице:

Тематика обращений	Кол-во	%
Жилье и вопросы ЖКХ	214	22,9
Землепользование	10	1,07
Образование	17	1,9
Уголовно-исполнительная система (содержание, режим отбывания наказаний)	51	5,5
Градостроительная деятельность	9	1,0
Гражданское право	5	0,6
Гражданство, регистрация по месту жительства/пребывания, миграция	21	2,3
Неправомерные действия должностных лиц (нарушения административных процедур)	106	11,3
Жалобы на правоохранительные органы (нарушения в период дознания и предварительного следствия)	52	5,5
Здравоохранение, медицинское обслуживание	42	4,5
Неисполнение судебных решений	6	0,6
Обжалование судебных решений	181	19,3
Материнство и детство	83	8,9
Права потребителей	4	0,4
Социальное обеспечение	68	7,4
Трудовые права	56	6,0
Экология и природопользование	4	0,4
Прочие	4	0,4
ИТОГО:	937	100

Согласно сложившейся практике, жалобы и заявления, направленные в порядке п.п. 3 п. 1 статьи 17 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области» в различные инстанции по подведомственности, продолжали оставаться на контроле вплоть до полу-

чения 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 Уполномоченным по правам человека предпринимались дополнительные меры, направленные на восстановление прав заявителя.

Уполномоченный по правам человека, как правило, не отклонял жалобу по формальным основаниям (к примеру, если заявитель не исчерпал иных способов защиты своих прав, либо подал некомплектную жалобу, не приложив все необходимые документы). Полагаю, что с учетом того обстоятельства, что люди подчас обращаются к Уполномоченному по правам человека в качестве последней инстанции, в надежде добиться понимания и справедливости, такой подход совершенно оправдан. Конечно, имеются ситуации, когда жалоба не может быть принята к рассмотрению ни при каких обстоятельствах – к примеру, когда в основе дела лежит спор о праве частных лиц. Но даже в случае признания жалобы неприемлемой Уполномоченным по правам человека, сотрудниками его аппарата каждому заявителю давались квалифицированные юридические советы относительно возможных вариантов действий с учетом действующего законодательства.

Примерно около 25 процентов обращений после их рассмотрения в том или ином порядке были признаны необоснованными – ввиду неподтверждения фактов нарушений прав, свобод и охраняемых законом интересов. Однако приходится с сожалением констатировать и иной вариант развития событий, когда даже после того, как тот или иной факт нарушения прав был установлен, восстановить права заявителя, оказать ему реальное содействие в разрешении его вопроса не всегда удавалось. Следует отметить, что зачастую сутью нарушения права является его длительная «не реализация», причем это является не следствием злонамеренности, корысти или некомпетентности, а чаще всего – результатом элементарного отсутствия необходимых бюджетных средств, пробелов в федеральном законодательстве. Необходимо отме-

тить также еще одно обстоятельство. Уполномоченный по правам человека может оказать содействие в восстановлении права в том смысле, чтобы побудить орган либо должностное лицо совершить какое-либо действие (включить в очередь на жилье, дать мотивированный ответ, а не отписку, вернуть ситуацию к прежнему положению). На практике, однако, чаще всего нарушенное право может быть восстановлено лишь путем компенсации жертве. Тем не менее, в отношении большинства поступивших обращений удалось добиться полного либо частичного восстановления прав заявителей.

II. БЛАГОУСТРОЕННОЕ ЖИЛЬЕ – КРИТЕРИЙ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВА НА ДОСТОЙНЫЕ УСЛОВИЯ ЖИЗНИ

Всеобщая Декларация прав человека (1948 г.) признает право каждого человека на «такой жизненный уровень, <...> который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи». В числе необходимых критериев достойного уровня жизни – наличие жилья, причем в контексте статьи 25 Всеобщей Декларации прав человека в качестве такового подразумеваются благоустроенные помещения, отвечающие всем необходимым санитарно-гигиеническим стандартам, обеспечивающие комфортные и безопасные условия проживания.

Уполномоченный по правам человека уже не первый год в своих докладах вынужден уделять центральное место вопросам, связанным с реализацией прав в жилищной сфере. Именно многочисленные, подчас отчаянные обращения, связанные с обеспечением права на жилье, являются наиболее трудноразрешимыми в его деятельности.

Вот лишь некоторые факты, свидетельствующие об остроте проблемы.

На конец 2010 года около 4 тыс. человек состоит на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий в связи с признанием их жилищ непригодными для проживания, и при этом годами ожидают получения жилья по договору социального найма. При этом, за последние 12 лет не было выделе

но ни одной квартиры для обеспечения жильем граждан, страдающим тяжелыми формами хронических заболеваний, хотя согласно ч. 2 статьи 57 Жилищного кодекса РФ эти люди имеют право на внеочередное получение жилья. В сельских районах решить свои жилищные проблемы еще сложнее, поскольку строительство муниципального жилья там практически не ведется.

В 2010 году к Уполномоченному по правам человека поступали обращения по вопросу расселения из жилых помещений, признанных непригодными для проживания. Люди сетовали на явно заниженный размер выкупной цены, предлагаемой муниципальными органами, за которую приобрести новое жилье – невозможно. Имели место жалобы, связанные с несогласием с предлагаемыми вариантами отселения, поскольку предлагаемые районы создавали для людей значительные неудобства. Наконец, негативную реакцию вызывали ситуации, когда гражданам предлагали переселяться в квартиры с меньшим количеством комнат, чем ранее у них имелось. Хотя статья 89 Жилищного кодекса РФ требует предоставлять гражданам жилье, равнозначное по площади ранее занимаемому, на практике то и дело возникают ситуации, когда бывшая двух-, а то и трехкомнатная квартира в старом доме по площади меньше современной однокомнатной квартиры. В результате реальностью становятся новые коммуналки.

Безусловно, проблемы, накапливавшиеся десятилетиями, не могут быть решены в короткий срок. Массив ветхого и аварийного жилья в Астрахани и в целом по области настолько значителен, что темпы строительства нового жилья далеко отстают от потребностей.

На обращения Уполномоченного по правам человека из органов местного самоуправления, как правило, поступают стандартные ответы об отсутствии у муниципальных властей фонда свободных жилых помещений. Тем не менее, не все упирается лишь в отсутствие жилищного фонда и фи-

нансовые затруднения. В основе нарушений жилищных прав зачастую лежат неквалифицированная работа и бездействие должностных лиц.

* * *

Право на благоустроенное, отвечающее всем требованиям гигиены и санитарии жилье напрямую, подчас буквально, корреспондируется с базовым, основополагающим правом каждого – правом на жизнь. Постоянное либо длительное нахождение в аварийных помещениях, в которых отсутствуют элементарные бытовые условия, представляет реальную либо потенциальную угрозу для жизни и здоровья человека. В такой ситуации недопустимо бездействие органов власти и должностных лиц, однако такого рода факты, к сожалению, имеют место.

Так, к Уполномоченному по правам человека обратились граждане, проживающие в доме по пер. Ленскому г. Астрахани, который расположен в непосредственной близости от аварийного дома по адресу – ул. Донбасская, 14, литер «в». Еще в августе 2008 года решением межведомственной комиссии администрации г. Астрахани дом по ул. Донбасской был признан аварийным и подлежащим сносу. В соответствующем заключении было указано, что дом находится «в недопустимом состоянии, имеет значительный физический износ и не соответствует санитарно-гигиеническим условиям проживания». Уже в то время специалистами отмечалось, что «аварийный дом имеет уклон в сторону дома по пер. Ленскому».

В декабре 2008 года дом по ул. Донбасская был включен в реестр многоквартирных домов, подлежащих сносу, и было принято решение об отселении проживающих в нем граждан. Отселение произошло, а люди, оставшиеся проживать в соседнем доме, остались, испытывая страх за свою жизнь. Это вполне обоснованное опасение, поскольку 1 мая 2010 года произошло обрушение кирпичной стены дома № 14 по ул. Донбасской – 49 кв. метров кирпичной кладки. Лишь по счастливой случайности в тот день никто не пострадал. Однако, как отметил корреспондент газеты «Комсомолец Каспия»,

одна из женщин «чуть не погибла под кирпичным дождем, (...) и теперь каждую ночь невольно прислушивается к звукам из соседнего дома, поскольку там то и дело слышатся хруст, поскрипывание».

Несмотря на это, администрация г. Астрахани не спешит осуществлять снос дома по ул. Донбасской, 14, литер «в», мотивируя это тем, что некоторые его жильцы, переехав в новое жилье, право собственности на прежние квартиры не прекратили, имеют по данному адресу регистрацию по месту жительства. На запрос Уполномоченного по правам человека указать сроки сноса аварийного дома администрация г. Астрахани от конкретного ответа уклонилась.

Прокурор Кировского района г. Астрахани обратился с заявлением в суд о признании незаконным бездействие администрации города, поскольку не были предприняты все мероприятия «исходя из принципа необходимой достаточности во избежание чрезвычайной ситуации». Суд первой инстанции отклонил иск прокуратуры, указав, что «сносу предшествует определенный порядок, который администрацией города осуществляется в плановом порядке, поэтапно». Однако судебная коллегия по гражданским делам Астраханского областного суда отменила данное решение. Тем не менее, вопрос остается до сих пор нерешенным. Безразличие тех, кто обязан выполнять свои должностные обязанности, в любой момент может обернуться для многих людей трагедией.

Хотелось бы вновь напомнить и о ситуации вокруг аварийных общежитий в пос. Красные Баррикады Икрянинского района. Проверкой коллективного обращения граждан, проживающих в них, Уполномоченный по правам человека и его аппарат занимались еще в 2009 году. Как показали обращения, поступившие в 2010 году, дело так и не сдвинулось в положительную сторону. Уполномоченному по правам человека пришлось вновь обратиться к министру строительства и дорожного хозяйства Астраханской области с письмом относительно необходимости выделения финансовых средств для ре-

конструкции разрушающихся зданий. Ведь спустя год после первой проверки строительные конструкции еще больше обветшали, и дальнейшая эксплуатация общежитий без проведения необходимого ремонта чревата обрушением, что означает угрозу для жизни и здоровья десятков людей.

* * *

В 2010 году к Уполномоченному по правам человека стали поступать жалобы от ветеранов Великой Отечественной войны (ВОВ), членов их семей, действующих в их интересах. В этой связи считаю необходимым специально остановиться на вопросе обеспечения жильем участников ВОВ.

С 1 марта 2005 года по 1 декабря 2010 года на жилищный учет было принято 943 граждан указанной категории. За этот период 654 гражданам были выданы гарантийные письма, из них 459 граждан приобрели жилые помещения. Однако на конец 2010 года свыше двухсот ветеранов ВОВ, имея на руках гарантийные письма, так и не смогли приобрести жилье в силу различных обстоятельств.

Решение о выдаче гарантийного письма принимается на заседании комиссии по обеспечению жильем отдельных категорий граждан при Правительстве Астраханской области. Однако по причине некачественной подготовки должностными лицами органов местного самоуправления документов (учетных дел) они часто возвращаются для доработки. Отсюда длительное затягивание решения вопроса о предоставлении жилья.

Учетные дела возвращались в администрации г. Астрахани и ЗАТО г. Знаменска, администрации Ахтубинского, Володарского, Икрянинского, Красноярского, Камызякского, Лиманского, Черноярского районов. Кроме того, подчас необоснованные решения об отказе в предоставлении жилья принимает сама вышеуказанная комиссия.

В сущности – это одна из главных причин того, почему ветераны ВОВ подчас просто-напросто не доживают до реализации своего права. Связь между этими обстоятельствами вполне очевидна. К примеру, в Ахтубинском

районе в 2010 году 10 участников ВОВ умерли, так и не дождавшись положительного решения о постановке их на учет и выдаче гарантийного письма; еще один участник ВОВ умер, не успев получить жилье, хотя гарантийное письмо ему было вручено. Всего за прошедшие годы из числа участников Великой Отечественной войны, состоявших на жилищном учете, умерло 319 человек, так и не реализовав свое конституционное право на жилище.

Еще одна проблема – отказ в постановке на жилищный учет и снятие с учета ветеранов ВОВ. В постановке на жилищный учет только в г. Астрахани в 2010 году было отказано 251 ветерану ВОВ. По данным, предоставленным министерством социального развития и труда Астраханской области, с жилищного учета было снято 192 участника ВОВ и членов их семей. При этом в качестве основания указывалось то, что ранее указанные граждане были поставлены на жилищный учет необоснованно.

Однако как показали проверки, проведенные по жалобам, данные решения не во всех случаях являются правомерными, а подчас это бывает сопряжено с грубым нарушением установленных процедур. Так, участник ВОВ гр-н М. был письменно извещен о том, что ему отказано в постановке на жилищный учет, однако по результатам проверки выяснилось, что официальное решение об этом не принималось. Другой пример. Жительница с. Золотуха Ахтубинского района гр-ка Д., будучи вдовой участника ВОВ, вынуждена проживать в доме, в котором отсутствуют водопровод и слив. В своем обращении к главе муниципального образования она просила изыскать возможность произвести ремонт, а также поставить ее на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий. Однако, как сообщила в своей жалобе Д., никакого официального решения по ее заявлению принято не было, ей было отказано в устной форме. Аналогичная ситуация сложилась в отношении инвалида ВОВ, полковника в отставке гр-на А., хотя даже при визуальном обследовании очевидно, что заявитель проживает в ветхом деревянном строении, имеющем все признаки аварийности.

Благодаря настойчивости и твердой позиции, занятой Уполномоченным по правам человека, в ряде случаев удалось добиться положительного результата в вопросе обеспечения жильем ветеранов войны. Так, гр-н В., житель с. Бирюковка Приволжского района, кавалер двух орденов Славы, будучи инвалидом ВОВ 1 группы, долгое время вынужден был проживать в аварийном помещении. Все государственные и муниципальные органы, призванные решить жилищную проблему ветерана, не отказываясь на словах и на бумаге от необходимости предоставить ему жилье, тем не менее, проявляли крайнюю нерасторопность. Лишь после вмешательства Уполномоченного по правам человека началась процедура оформления документов для признания гр-на В. нуждающимся в обеспечении жильем, и впоследствии ему был приобретен дом со всеми удобствами.

Следующий пример иллюстрирует приведенное выше утверждение о том, что подчас решение об отказе в постановке на жилищный учет принимается неправомерно, без учета всех реальных условий проживания гражданина. При этом чиновники демонстрируют не просто слабое знание законодательства, но и формальное, бездушное отношение к людям. Так, жительница пос. Володарский гр-ка В., являющаяся вдовой участника ВОВ, в своей жалобе к Уполномоченному по правам человека сообщила, что неоднократно обращалась в органы местного самоуправления по вопросу постановки ее на жилищный учет, но получала отказ. Власти ссылались на то, что заявительница якобы проживает в благоустроенном жилом помещении. Однако после того, как по поручению Уполномоченного по правам человека жалоба В. была проверена с выездом на место, выяснилось, речь идет об общежитии, в котором отсутствует стационарная система отопления. То есть, исходя из критериев, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 28.01.2006 г. № 47, помещение, в котором проживала гр-ка В., никоим образом не может быть признано благоустроенным. Уполномоченным по правам человека в адрес главы МО «Володарский район» и министра строи-

тельства и дорожного хозяйства Астраханской области было направлено заключение, в котором был констатирован факт нарушения права гр-ки В. на жилье, и предлагалось принять меры по восстановлению права заявительницы. Лишь после этого вопрос об обеспечении жильем гр-ки В. был решен положительно.

Из-за необоснованной позиции, занятой рядом должностных лиц, длительное время не решался вопрос об обеспечении жилым помещением инвалида Великой Отечественной войны К., проживающего в с. Фунтово Приволжского района. Уполномоченный по правам человека вынужден был обратиться в прокуратуру Астраханской области, которая, согласившись с доводами Уполномоченного, направила представление министру строительства и дорожного хозяйства Астраханской области. Лишь после этого гр-н К. был признан нуждающимся, ему было выдано гарантийное письмо.

Все вышеприведенные факты свидетельствуют о необходимости существенного совершенствования организации работы по реализации права на жилище ветеранов Великой Отечественной войны, причем в первую очередь это касается органов местного самоуправления, районных подразделений министерства социального развития и труда Астраханской области, комиссии по обеспечению жильем отдельных категорий граждан при Правительстве Астраханской области.

Сегодня те, кто в годы Великой Отечественной войны сражался за свободу и независимость нашей Родины – люди преклонного возраста, большинство из них имеют инвалидность вследствие ранений и общих заболеваний. Поэтому любая волокита в решении их жилищного вопроса – вопрос не просто правовой, но нравственной ответственности должностных лиц всех уровней.

* * *

Нарушения права не только результат бездействия, но подчас и целенаправленных действий, которые формально даже не всегда можно квалифицировать как неправомерные, противоречащие закону.

Так, из жалоб, поступивших к Уполномоченному по правам человека в 2010 году, следует, что сложилась практика, когда гражданам, подпадающим под действие программы ликвидации ветхого и аварийного жилья, новые жилые помещения предоставляются не по договору социального найма, а по договору исполнения обязательств охраны. Такой договор заключается якобы «временно», до заключения впоследствии договора социального найма. Мнимое «благо» чиновников, которым так «проще», оборачивается ущемлением жилищных прав граждан.

Приведем конкретный пример. Речь идет об обстоятельствах дела по жалобе гр-на К., проживающего в Московской области. Заявитель после вступления в наследство стал собственником домовладения по ул. Плещеева в г. Астрахани. Администрация города предложила гр-ну К. передать домовладение в дар муниципальному образованию «Город Астрахань», обещая предоставить взамен другое жилое помещение. Однако, когда гр-ну К. была предоставлена квартира по ул. Жилая, то с ним был заключен договор исполнения обязательств по охране. Весьма показательно, что п. 5.1 указанного договора гласит, что «договор действует с момента подписания до момента передачи квартиры по договору социального найма». Спрашивается – что мешало сразу заключить договор социального найма?

Обращение гр-на К. к Уполномоченному по правам человека было вызвано тем, что в 2010 году администрация г. Астрахани неожиданно потребовала от него освободить жилое помещение, а на просьбу К. оформить договор социального найма последовал категорический отказ. Свою позицию должностные лица администрации г. Астрахани объясняли тем, что гр-н К. – не житель города Астрахани, постоянно проживает в Московской области,

имеет там регистрацию по месту жительства, соответственно договор социального найма жилого помещения с ним заключен быть не может.

В своем заключении Уполномоченный по правам человека отметил, что по смыслу статьи 2 Закона Астраханской области «О порядке ведения органами местного самоуправления учета малоимущих граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма из муниципального жилищного фонда» требование о проживании в Астрахани и наличии здесь регистрации по месту жительства обязательно лишь при постановке на жилищный учет.

Между тем, К. являлся собственником. О первоначальном намерении администрации предоставить гр-ну К. жилье по договору социального найма свидетельствует вышеприведенный пункт договора исполнения обязательств по охране.

В п.п. «и» п. 20 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 14 от 2 июля 2009 года отмечается, что «по смыслу ч. 8 статьи 32 Жилищного кодекса Российской Федерации собственнику жилого помещения другое жилое помещение взамен изымаемого должно предоставляться на праве собственности. Вместе с тем, не исключена возможность предоставления собственнику с его согласия другого жилого помещения на иных правовых основаниях (например, из государственного или муниципального жилищного фонда по договору социального найма)».

Считаю необходимым обратить внимание на ситуацию с гр-м К., поскольку, судя по письменным и устным обращениям, случаи фактического навязывания людям договора исполнения обязательств по охране вместо договора социального найма не единичны. В этой связи полагаю, что и сами граждане должны проявлять в таких ситуациях настойчивость. В случае же уклонения органов местного самоуправления от заключения договора социального найма обращаться в суд.

III. НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ

Статья 7 Основного закона провозглашает Российскую Федерацию социальным государством, «политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». К социальным правам относятся – пенсионные, трудовые права, право на образование, право на квалифицированную медицинскую помощь и лекарственное обеспечение. Между тем, как свидетельствуют жалобы, поступающие к Уполномоченному по правам человека, нарушения в этой сфере продолжают иметь место, и ситуация в целом далека от благополучия.

* * *

В качестве примера грубого нарушения права на социальное обеспечение (статья 39 Конституции Российской Федерации) и права на собственность (статья 1 Протокола № 1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод) считаю необходимым привести ситуацию, в которой оказался гр-н С., житель г. Астрахани.

Заявитель, участвуя в программе государственного софинансирования пенсионных накоплений, уплатил Пенсионному фонду РФ взносы в сумме 6000 рублей. В 2010 году гр-н С. принял решение о расторжении договора и возврате денежных средств, в связи с чем обратился с соответствующим заявлением в отделение Пенсионного фонда России по Астраханской области. На свое заявление он получил ответ, согласно которому «дополнительные страховые взносы (...) выплачиваются только при наступлении страхового случая», однако что же подразумевается под страховым случаем – не разъяснялось. В результате изучения жалобы гр-на С. выяснилось, что причиной нарушения права грубого нарушения прав граждан является пробел в действующем законодательстве.

Федеральный закон «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке пенсионных

накоплений» от 30.04.2008 г. № 56-ФЗ не содержит норм, которые регулировали бы прекращение правоотношений по уплате дополнительных взносов и возврату застрахованному лицу уже уплаченных им дополнительных взносов. Более того, в указанном Федеральном законе отсутствует положение, определяющее время начала выплат застрахованным лицам накопительной части пенсии, в том числе сумм государственной поддержки. Это обстоятельство было признано и руководством Пенсионного фонда Российской Федерации (письмо от 28.07.2010 г. № 08-25/7984), в котором прямо отмечалось, что «возврат дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии гр-ну С. невозможен, ввиду отсутствия правового регулирования данной процедуры».

В этой связи Уполномоченный по правам человека считает необходимым обратиться к субъектам законодательной инициативы с предложением рассмотреть вопрос о внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» от 30.04.2008 г. № 56-ФЗ – в части уточнения механизма возврата гражданам уплаченных сумм дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии.

* * *

Другой пример. Гр-ка Н. обратилась к Уполномоченному по правам человека в интересах своего сына, который в период прохождения военной службы по призыву получил военную травму. Заявительница неоднократно обращалась в органы Министерства обороны Российской Федерации по вопросу получения сыном страховой выплаты и единовременного пособия, однако ей было отказано.

В ходе рассмотрения жалобы выяснилось, что и здесь причиной ущемления прав заявителя является явный пробел в нормативном регулировании. Так, в соответствии с приказом министра обороны Российской Федерации от

12.02.1999 г. № 55 гражданин имеет право на единовременную выплату только в случае досрочного увольнения с военной службы в связи с признанием негодным к военной службе вследствие увечья, а сын заявительницы был уволен после окончания полного срока службы. При этом в исключительных случаях страховая компания может принять решение о выплате данного пособия. Сын заявительницы в период прохождения военной службы получил военную травму, находился на лечении более 8 месяцев, и был уволен с военной службы на 5 месяцев позже срока окончания военной службы. Таким образом, в вышеуказанном приказе Министерства обороны РФ не предусмотрены случаи, когда увольнение с военной службы в связи с увечьем проходит не досрочно, а после окончания лечения военнослужащего.

В результате – военнослужащие, оказавшиеся в такой ситуации, неправомерно оказываются лишенными права на пособие. В этой связи Уполномоченный по правам человека считает необходимым внести соответствующие изменения в Инструкцию о порядке выплаты в министерстве обороны Российской Федерации единовременных пособий военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, и членам их семей, утвержденную приказом министра обороны РФ от 12.02.1999 г. № 55. Нуждается также в уточнении и норма, предоставляющая страховой компании по своему усмотрению, без каких-либо четко установленных критериев, решать вопрос о выплате единовременного пособия в т.н. «исключительных случаях».

* * *

Не менее значимой проблемой, связанной с реализацией права на социальное обеспечение в части реализации льгот, предусмотренных Федеральным законом «О ветеранах» является своевременное получение удостоверения ветерана боевых действий лицами, проходившими военную службу и принимавшими участие в боевых действиях. Данное удостоверение должно выдаваться воинской частью, и к моменту увольнения гражданина с военной службы он должен получить его на руки. Однако, как показывают обращения

к Уполномоченному по правам человека, часто военнослужащие, не получившие данное удостоверение при увольнении, затем многие месяцы, а то и годы, не могут этого сделать. В такой ситуации оказался, в частности, гр-н Н., проживающий в Харабалинском районе. Все обращения гр-на Н. в воинскую часть оставались без ответа. В этой связи Уполномоченный по правам человека вынужден был направить письмо военному прокурору Каспийской флотилии, а затем и Главному военному прокурору Российской Федерации. Лишь после этого вопрос о документировании гр-на Н. удостоверением ветерана боевых действий был решен положительно.

* * *

По мнению Уполномоченного по правам человека, заслуживает внимания государственных органов Астраханской области обращение гр-на Р., который вполне обоснованно поставил вопрос о необходимости совершенствования Закона Астраханской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан». В частности, заявитель предлагает изменить порядок распространения мер социальной поддержки в отношении граждан, работавших на подземных работах, предприятиях с вредными условиями труда и в горячих цехах. Все они на основании Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» имеют право выхода на пенсию при страховом стаже для мужчин – не менее 20 лет и для женщин – не менее 15 лет. До 1 января 2005 года действовали правила, установленные Постановлением Астраханского областного Представительного Собрания от 7 августа 1997 г. № 189 «О социальной защите граждан, превышающий необходимый для назначения пенсии по старости или по выслуге лет на 15 лет». Согласно данному нормативному правовому акту гражданам вышеуказанной категории для получения мер социальной поддержки надо было иметь на 5 лет меньше страхового стажа. Однако Законом Астраханской области «О мерах социальной поддержке отдельных категорий граждан» эта норма была отменена. В результате было

ухудшено положение граждан указанной категории, имеющих страховой стаж работы от 35 до 40 лет – для мужчин, и от 30 до 35 лет – для женщин.

* * *

Серьезной проблемой, с которой в 2010 году столкнулись жители г. Астрахани, стал отказ ООО «Лукойл-ТТК» производить расчет за горячую воду по приборам учета с гражданами, в квартирах которых установлены индивидуальные приборы учета.

Требование «Лукойл-ТТК» об оплате в соответствии с нормативами потребления без учета показаний индивидуальных приборов учета является явно неправомерным, поскольку согласно п. 16 Правил предоставления коммунальных услуг гражданам, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 23.05.2006 г. № 307 «при наличии в помещениях индивидуальных, общих (квартирных) приборов учета и при отсутствии коллективных (общедомовых) приборов учета размер платы за коммунальные услуги определяется исходя из показаний индивидуальных, общих (квартирных) приборов учета».

Таким образом, речь может идти о систематическом, массовом и грубом нарушении прав граждан. С учетом общественной значимости проблемы Уполномоченный по правам человека неоднократно обращался к прокурору Астраханской области и иные ведомства. К сожалению, в истекшем году проблему решить до конца не удалось, и Уполномоченный по правам человека намерен продолжить работу по данному вопросу в 2011 году.

* * *

В качестве примера массового и грубого нарушения трудовых прав граждан приведем ситуацию, сложившуюся в областном государственном образовательном учреждении «Профессиональное училище № 24», расположенном в г. Камызяке. Как отмечалось в коллективной жалобе работников, руководитель указанного образовательного учреждения, вопреки законодательству, отказывался оплачивать работникам время сверхурочной работы. Посчитав, что указанные действия являются неправомерными и нарушают

трудовые права работников, Уполномоченный по правам человека направил заключение в министерство образования и науки Астраханской области, а также письмо в Государственную инспекцию труда в Астраханской области с просьбой вмешаться в ситуацию.

К сожалению, следует отметить, что указанные органы не предприняли необходимых мер по защите трудовых прав работников, причиной чего являлось неверное толкование и применение норм Трудового кодекса Российской Федерации, в части регламентации вопросов оплаты труда в условиях, отклоняющихся от нормальных.

Так, в письме министерства образования и науки Астраханской области указывалось: «с учетом определения заработной платы, данного в статье 129 ТК РФ, в величину МРОТ включаются все виды выплат по заработной плате в соответствии с трудовым договором».

В письме Государственной инспекции труда в Астраханской области было изложено мнение, что все работы, выполненные заявителями сверхурочно, на основании письма Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 16 июня 2009 года № 22-1/10/2-4728, входят в минимальный размер оплаты труда. Однако данное письмо Минздравсоцразвития РФ, как несущее в основе своей нормативное содержание, не прошло соответствующей регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации, и, следовательно, не подлежало применению.

Кроме того, данное письмо извращает смысл статей 129, 133 и 149 Трудового кодекса РФ. Согласно им общая сумма начисленной месячной заработной платы работника (с учетом стимулирующих и компенсационных выплат), полностью отработавшего за этот период норму рабочего времени и выполнившего нормы труда (трудовые обязанности), не может быть ниже минимального размера оплаты труда. Из этого следует, что все компенсационные выплаты за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных (совмещение профессий, сверхурочную работу, работу в ночное время, выходные и

нерабочие праздничные дни и т.п.), при полной отработке нормы рабочего времени и выполнении нормы труда (трудовых обязанностей) должны прибавляться к минимальному размеру оплаты труда, в случаях, если работник получает ее в пределах не более одного МРОТ. Если нормальная продолжительность рабочего времени за учетный период была превышена, то переработанное время должно оплачиваться как сверхурочная работа по правилам, установленным ст. 152 ТК РФ. Следует отметить, что работники ОГОУ НПО «ПУ № 24» (сторожа и дежурные по общежитию) работают по сменам, и для них в соответствии со ст. 104 ТК РФ должен был быть установлен суммированный учет рабочего времени.

Лишь после обращения Уполномоченного по правам человека в Федеральную службу труда Российской Федерации из указанного государственного органа был получен официальный ответ, в котором позиция, занятая астраханским омбудсменом, была признана обоснованной и правомерной. Кроме того, Федеральная служба труда Российской Федерации обязала Государственную инспекцию труда Астраханской области принять все необходимые меры по устранению нарушения трудовых прав заявителей.

IV. ПРАВО НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

Статья 41 Конституции Российской Федерации гарантирует каждому право на охрану здоровья, которое напрямую корреспондируется с другим важнейшим правом, закрепленным в статье 42 Основного закона – на благоприятную окружающую среду. В Астраханской области имеются факторы напряженной экологической ситуации. Бесспорно, это, в первую очередь, Астраханский газоконденсатный завод ОАО «Газпром–Добыча». Неблагоприятное воздействие оказывают также несанкционированные свалки; их неизбежное следствие – загрязнение территории региона твердыми отходами

производства и потребления, что чревато деградацией уникальных ландшафтов Волго-Ахтубинской поймы и дельты Волги.

* * *

Важнейший экологически-значимый фактор – наличие чистой, пригодной для питья воды. Согласно п. 3 статьи 19 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30.03.1999 № 52-ФЗ «население городских и сельских поселений должно обеспечиваться питьевой водой в приоритетном порядке в количестве, достаточном для удовлетворения физиологических и бытовых потребностей».

Однако приходится констатировать, что в 2010 году к Уполномоченному по правам человека поступали многочисленные обращения граждан по вопросу обеспечения населения чистой питьевой водой. Чрезвычайно засушливое лето придало проблеме особую остроту, поскольку, помимо существенного ухудшения условий проживания, это означало и угрозу возникновения инфекционных заболеваний.

Причины, по которым люди оказываются лишены важнейшего источника жизни, самые разнообразные, но наиболее распространенная – неразумное хозяйствование и ненадлежащее администрирование органов власти соответствующего уровня.

Так, жители пос. Новоначаловский Приволжского района в своей коллективной жалобе с возмущением писали о «водном беспределе», с которым они столкнулись. Как отмечали заявители, при крайне слабом напоре «вода, подаваемая из труб, лишь условно могла быть названа питьевой». В ноябре 2010 года весь поселок «без предупреждений и объяснений был оставлен без источника жизни». Люди справедливо указывали, что «отсутствие воды приводит не только к резкому ухудшению санитарно-гигиенического состояния в домах, нарушению питьевого режима, но и делает жизнь людей абсолютно невозможной».

В ходе проверки, предпринятой Уполномоченным по правам человека, выяснилось, что люди страдают из-за действий должностных лиц муниципального образования и коммерческой структуры, выступающей в качестве посредника. Еще в 2008 году администрация МО «Началовский сельсовет» (куда входит и пос. Новоначаловский) предоставила право предоставления услуг по водоснабжению и водоотведению некой коммерческой структуре – ООО «Промпласт». Согласно договору МУП г. Астрахани «Астрводоканал» обязалось предоставлять услуги водоснабжения, а ООО «Промпласт», которое, в свою очередь, заключило договоры с гражданами, принимать услуги и своевременно их оплачивать по действующим тарифам. Указанная фирма-посредник регулярно взимала с жителей поселка денежные средства за воду, однако в нарушение договорных обязательств не производила оплату счетов, выставяемых МУП г. Астрахани «Астрводоканал». Образовалась задолженность, что вынудило данное предприятие прекратить подачу воды. С формальной точки зрения, кстати, вполне правомерно. Если не учитывать главного – люди остались без питьевой воды, создалась реальная угроза санитарно-эпидемиологическому благополучию населения.

Из информации, предоставленной МУП г. Астрахани «Астрводоканал» в адрес Уполномоченного по правам человека, вырисовывается довольно неприглядная картина. Оказывается аналогичная ситуация сложилась и в ряде других населенных пунктах, в частности: Осыпной Бугор, Карагали, Растопуловка. Общая задолженность муниципальных образований по Приволжскому району составила по состоянию на 1 ноября 2011 года – 19 млн. рублей. При этом между поставщиком услуги и населением подчас стоят посреднические фирмы (помимо упомянутого ООО «Промпласт», можно назвать ООО «Пожарный сервис»). В этой связи вполне обоснованно выглядит позиция жителей пос. Новоначаловский, которые пишут: «Почему мы должны платить посреднику с большим штатом сотрудников, а не напрямую в «Астрводока-

нал»? Ведь в этом случае и оплата, наверное, могла бы быть как и у всех в Астраханской области – 13 руб. 79 коп., а не 20 руб. как у нас».

Однако обеспечение водой – это подчас «головная боль» не только жителей сельских населенных пунктов, но и горожан. К примеру, длительное время лишены элементарных благоприятных условий по причине систематического отсутствия воды жители пос. Советский (проживающие по ул. Братской, Панфилова, Бузанской, Краснофлотской, Садовой). При этом, по утверждению заявителей, администрация Советского района г. Астрахани ни разу не удосужилась организовать подвоз воды. В ходе проверки данной жалобы выяснилось, что причина систематических длительных перебоев с водоснабжением – нехватка давления в сетях водопровода вследствие массового использования населением питьевой воды для полива зеленых насаждений на приусадебных участках. В результате страдают другие граждане, в их числе – пожилые люди, дети. Администрация г. Астрахани сама признает, что ситуация складывается критическая, однако и здесь многое зависит от активной позиции местных властей.

Нельзя не отметить, что подчас проблемы с водой бывают порождены либо полным отсутствием, либо крайней изношенностью инфраструктуры – очистных сооружений, трубопроводов и т.д. К примеру, длительное время нарушаются права жителей с. Сокрутовка Ахтубинского района на благоприятные условия проживания в связи с отсутствием питьевой воды. Причина этого – прекращение строительства водопровода для подачи питьевой воды. Многочисленные обращения граждан в различные инстанции остаются безрезультатными. Как следствие, летом 2010 года среди жителей данного населенного пункта участились случаи тяжелых инфекционных заболеваний. В этой связи в настоящем докладе Уполномоченный по правам человека считает необходимым вновь привлечь внимание всех заинтересованных и контролирующих государственных и муниципальных органов к данной проблеме.

Имеют место случаи, когда люди лишены воды, будучи в буквальном смысле «затопленными водой». Пример такого рода – дело по обращению гр-ки З., которая указывала в своей жалобе: «прорвало трубу холодного водоснабжения, уже полгода вода течет непосредственно в подвал нашего дома, не поступая в квартиры жильцов». В заключение гр-ка З. так описала свои злоключения: «я старый человек, участник Великой Отечественной войны, инвалид 1 группы по зрению, не имею возможности вскипятить чай, приготовить еду, принять душ, замерзаю, от влажности на обоях проступает плесень». Лишь после вмешательства Уполномоченного по правам человека необходимые работы по ремонту водопровода были выполнены. В этой связи хотел бы заявить, что никакие, в том числе объективные обстоятельства не могут служить оправданием в случае отсутствия питьевой воды в домах граждан.

* * *

Право граждан на благоприятные условия проживания часто нарушаются в результате ведомственной рассогласованности. Так, в 2010 году к Уполномоченному по правам человека обращались собственники земельных участков, объединенные с садоводческое товарищество «Родничок». Суть их жалобы заключалась в том, что заявители столкнулись с запретом в оформлении в собственность построенных домовладений. В ходе проверки выяснилось, что ввиду непосредственной близости земельных участков к аэропорту необходимо соблюсти определенные процедуры, в частности, предприятие в лице Аэропорта «Астрахань» должно оформить санитарный паспорт. Однако до сих пор этого не сделано. Кроме того, стало известно, что Главным государственным врачом РФ утверждены новые, более жесткие, санитарные нормы для санитарно-защитных зон аэропортов.

Поскольку речь зашла о санитарно-защитных зонах, следует обратить внимание на весьма существенную проблему, которая выявилась при рассмотрении заявления гр-ки Т., жительницы с. Волжское Наримановского

района. В указанном населенном пункте расположено предприятие ООО «ТРАНСОЙЛ-Терминал», которое занимается перекачкой, хранением и транспортировкой нефтепродуктов. Характер деятельности предприятия, оказывающего вредное воздействие на среду обитания и здоровье человека, предполагает создание вокруг него санитарно-защитной зоны, а поскольку в непосредственной близости от него находятся жилые дома, соответственно, и отселение части жителей. Гр-ка Т. в своей жалобе сообщила, что хотя документы на отселение подготовлены, люди не проинформированы о сроках отселения.

При рассмотрении жалобы выяснилось, что причина этого – отсутствие утвержденного размера санитарно защитной зоны. Естественно, что это препятствует определиться с сопутствующим вопросом – какое количество жителей с. Волжское подлежит отселению. При этом, как отмечается в официальном ответе, полученном из Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Астраханской области от 05.08.2010 года № 02-01/6813, «конкретные сроки установления размеров санитарно-защитных зон в отношении предприятий и вопросы возможности эксплуатации без установления им санитарно-защитной зоны – в санитарных правилах не оговариваются».

Такая ситуация, бесспорно, нарушает права граждан на экологическую безопасность граждан, гарантированную статьей 42 Конституции Российской Федерации. В этой связи считаю необходимым обратиться к соответствующим государственным органам с предложением инициировать внесение соответствующих поправок в Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», а также уточнения в Правила и нормы СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03, утвержденные постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 25.09.2007 года № 74.

Особое внимание заинтересованных государственных органов хотел бы обратить на ситуацию, в которой оказались жители домов по ул. 2-й проезд

Нефтяников. Эти дома, фактически – бараки, построенные еще в начале прошлого века, расположены вблизи, а точнее сказать в эпицентре железнодорожной станции Астрахань-2. Уместно процитировать здесь выдержку из коллективного обращения отчаявшихся ходить по различным инстанциям людей: «Мы живем... окруженные со всех сторон железнодорожными рельсами, тепловозами, цистернами с газом, бензином, вагонами с серой, в десяти метрах от нас «горка», где расформировывают железнодорожные составы – это невероятный шум днем и ночью, поэтому мы лишены права на отдых. Мы живем в «котловане смерти». Зимой у нас нет отопления, в наших квартирах нет воды, нет канализации, у нас разрушаются дома от старости, от вибрации. Мы находимся в постоянном страхе, что наши дети попадут под поезд».

В ходе проверки выяснилось, что до 2004 года все указанные дома находились в собственности Астраханской дистанции гражданских сооружений Министерства путей сообщения РФ, а затем – ОАО «Российские железные дороги». Постановлением администрации г. Астрахани от 20.05.2004 г. № 1319 дома были приняты на баланс муниципального образования «Город Астрахань», были оформлены соответствующие акты приема-передачи. С этого момента Приволжское отделение ОАО «Российские железные дороги» считает, что с него сняты все обязательства по отношению к гражданам. Однако до сих пор администрация г. Астрахани не предпринимает мер по регистрации в надлежащем порядке своего права собственности на дома, ссылаясь на то, что земля под ними является федеральной собственностью. В этой связи администрация г. Астрахани отказывает людям в постановке их на жилищный учет, не предпринимает шагов по признанию домов №№ 22, 30, 36, 38, 42, 44, 46, 48 – ветхими и аварийными.

Ранее Арбитражным судом Астраханской области было принято решение зарегистрировать переход права собственности к муниципальному образованию «Город Астрахань». Однако это не привело к каким-либо практи-

ческим результатам. Федеральная служба судебных приставов по Астраханской области считает исполнительный документ не соответствующим требованиям Федерального закона «Об исполнительном производстве», поскольку в резолютивной части решения Арбитражного суда отсутствует указание на принуждение совершить действие – в данном случае совершить регистрацию права собственности.

Ситуация сложилась тупиковая, так как каждая из сторон по-своему «права». Но при этом грубо попираются права людей, так как они вынуждены по-прежнему проживать в крайне неблагоприятных условиях, постоянно подвергая свое здоровье воздействию вредных факторов. Уполномоченным по правам человека направлено заключение по данному вопросу – в администрацию г. Астрахани, Астраханскую транспортную прокуратуру, Территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом по Саратовской области (по месту нахождения Приволжского отделения ОАО «РЖД»). С учетом экстраординарного характера сложившейся ситуации Уполномоченный намерен держать данный вопрос на контроле вплоть до его положительного разрешения и восстановления нарушенных прав заявителей.

У. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЛИЧНЫХ (ГРАЖДАНСКИХ) ПРАВ

Большинство обращений, в которых заявители сообщали о нарушении их гражданских (личных) прав, связано с правами и свободами, гарантированными статьями 20, 22, 23, 47 Конституции Российской Федерации и статьями 2, 3, 5, 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (право на жизнь, запрет пыток и унижающего достоинство обращения, право на свободу и личную неприкосновенность, право на справедливое судебное разбирательство).

Как и в предшествующие годы, значительное число обращений связано с нарушениями прав граждан в процессе рассмотрения дел в суде, причем основной массив жалоб касается уголовного судопроизводства.

В своем послании к депутатам Федерального собрания Российской Федерации 30 ноября 2010 года Президент РФ Д.А. Медведев особо подчеркнул, что «наше уголовное законодательство, как и практика его применения, должны стать более современным. Уголовное наказание – как на уровне закона, так и на стадии его применения судами – должно быть адекватным совершенному преступлению».

К сожалению, многолетние традиции и инерционность мышления преодолеваются медленно и трудно.

Так, к примеру, приговором Советского районного суда г. Астрахани гр-ка Б. была осуждена к 2 годам лишения свободы с отбыванием наказания в колонии общего режима, хотя она одна воспитывает 10-летнего ребенка, а в ходе судебного разбирательства были установлены смягчающие вину обстоятельства. Тем не менее, положение части 1 статьи 82 Уголовного кодекса Российской Федерации об отсрочке наказания судом не рассматривалось и при вынесении приговора применено не было.

Особую озабоченность вызывает практика досудебного и судебного рассмотрения уголовных дел по обвинению граждан в сбыте и распространении наркотических средств. На основании анализа жалоб осужденных, их законных представителей складывается вывод о том, что в основу обвинительного приговора часто кладутся признания подсудимых, данные ими на предварительном следствии в порядке самооговора из-за боязни применения методов физического воздействия, а также показания лиц, так или иначе связанных с Управлением Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков по Астраханской области. В совокупности это и составляет «доказательственную базу» по такого рода делам. Приведем в ка-

честве примера жалобу гр-ки К. в интересах сына, который был обвинен в контрабанде и распространении наркотиков. Со слов сына заявительницы, оперативные работники заявили ему буквально следующее: «если ты не скажешь, так как нам надо, мы тебя закроем на трое суток в камере, а там тебя так обработают, что ты признаешься во всем, даже убийство на себя повешишь». В итоге, как отмечает гр-ка К. «сын написал явку, только из-за того, что боялся избиения, а также потому, что раньше никогда не сталкивался с напором четырех оперативников; он надеялся, что позднее адвокат поможет ему из этой ситуации выпутаться». Однако, как чаще всего это и бывает, суд «критически отнесся» к показаниям К., данным на судебном процессе, расценив их как «способ избежать ответственности», и взял за основу признания, полученные на предварительном следствии.

Другой пример. Житель Ахтубинского района Р. был привлечен к уголовной ответственности, а впоследствии осужден по аналогичной статье Уголовного кодекса РФ, однако изучение материалов жалобы дает основание сделать вывод о том, что он был провокационно «втянут» в преступную деятельность. Обнаруженные у него в ходе обыска наркотические средства не имели признаков индивидуальной принадлежности, и, следовательно, не могли рассматриваться как доказательство вины гр-на Р. Более того, в ходе следствия был допущен ряд грубых нарушений норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, в частности, обыск был проведен в отсутствие адвоката.

Ниже приведем некоторые примеры нарушения права граждан на справедливое судебное разбирательство, выявленные по итогам рассмотрения жалоб.

Мировой судья одного из участков Ленинского района г. Астрахани вынес решение о взыскании с гр-на П. денежных средств, в возмещение тех, которые ранее были оплачены из федерального бюджета в качестве вознаграждения его адвокату, назначенному судом. Однако при этом мировой судья

не учел, что уголовное дело в отношении П. было прекращено в связи с отказом частного обвинителя от обвинения, то есть по реабилитирующему основанию. В такой ситуации действующим законодательством не предусматривается взыскание с гражданина средств, выплаченных адвокату, назначенному судом. Самое же интересное в этой истории заключается в том, что сам гр-н П. узнал о решении мирового судьи лишь тогда, когда судебным приставом-исполнителем было инициировано административное производство по привлечению его к ответственности за... несвоевременное исполнение судебного решения.

Потерпевшая по уголовному делу гр-ка Л. сообщила в своей жалобе к Уполномоченному по правам человека, что суд апелляционной инстанции, даже не известив ее о дне и месте судебного разбирательства, отменил приговор, вынесенный мировым судьей, изменил меру ответственности обвиняемого и значительно уменьшил вмененную сумму возмещения морального вреда. Более того, гр-ке Л. не была даже направлена копия приговора.

Гр-н Г. обратился в суд с требованием о возмещении вреда в связи с затоплением ее квартиры. Несмотря на то, что заявитель предоставил объективные доказательства, подтверждающие вину ответчика (в частности, заключение экспертизы, которым установлена причинно-следственная связь между причинением вреда истцу от протечки воды в квартире и поступлением ее из квартиры ответчика), суд принял явно неправомерное решение. При этом, вопреки положениям статей 210, 401, 1064 Гражданского кодекса РФ, суд в своем решении употребил казуистическую формулировку о том, что «не добыто доказательств того, что протечка воды произошла не по вине ответчика». Таким образом, вместо принятия объективного и основанного на законе решения суд занялся изысканием оснований для вывода об отсутствии доказательств вины ответчика.

* * *

Реализация многих прав напрямую зависит от возможности иметь доступ к необходимой информации. Данное право закреплено статьей 29 Конституции Российской Федерации. Вместе с тем, как показывают жалобы граждан, нарушение данного конституционного права приобрело повсеместный характер.

Чаще всего это выражается в том, что люди, направляя письма в официальные инстанции, не получают ответы на свои обращения, либо получают со значительным опозданием, причем содержание ответов не соответствует требованиям законодательства, обязывающего органы власти рассматривать обращения всесторонне и полно, обосновывать свою позицию и разрешать заявленные требования по существу.

В соответствии со статьей 12 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – закон) государственные и муниципальные органы, а также их должностные лица должны рассматривать письменные обращения граждан в течение 30 дней со дня их регистрации. В исключительных случаях этот срок может быть продлен не более чем на 30 дней. Согласно п. 5 статьи 8 закона орган, направивший обращение гражданина для рассмотрения по компетенции в другой орган вправе запрашивать у него документы и материалы о результатах рассмотрения письменного обращения. Кроме того, согласно п. 2 ст. 10 закона государственные и муниципальные органы или должностные лица обязаны в течение 15 дней представлять документы и материалы на запрос органа, который рассматривает обращение гражданина.

Тем не менее, данные положения часто нарушаются государственными и муниципальными органами, в том числе при рассмотрении официальных запросов Уполномоченного по правам человека, касающихся предоставления тех или иных сведений. Так, при рассмотрении жалобы гр-ки П. был направлен запрос главе администрации МО «Ильинский сельсовет» о техническом

состоянии жилого помещения. Ответ пришел с существенным опозданием по срокам и лишь после неоднократных напоминаний.

К Уполномоченному по правам человека обратилась гр-ка Н., которая сообщила, что одна воспитывает малолетнюю дочь, и в связи с ремонтом общежития, в котором она проживала, ей было предложено переселиться в коммунальную квартиру в одном из удаленных микрорайонов областного центра. При этом Н. с учетом ее семейного положения просила предоставить ей любое временное жилье поближе к месту ее прежнего проживания и месту ее работы. Однако все доводы заявительницы о финансовых трудностях и временных затратах (при которых малолетний ребенок останется без наблюдения) были проигнорированы. К сожалению, и на обращение Уполномоченного по данному вопросу муниципальные чиновники не отреагировали своевременно – соответствующее письмо было направлено в июле, а реакция последовала лишь в начале декабря. Следует отметить, что в процессе проверки жалобы выяснились дополнительные подробности – в частности, было установлено, что в 2009 году администрация города разрешила заявительнице приватизировать комнату в общежитии, однако в том же году признала здание общежития аварийным, подлежащим капитальному ремонту. Заявительница обоснованно считает, что при оформлении документов на приватизацию ей неправомерно не было сообщено об аварийном состоянии дома. Кроме того, как сообщила гр-ка Д., администрация города при отселении жильцов не дает им каких-либо гарантий по сохранности их имущества. Лишь после того, как Уполномоченный по правам человека предупредил должностных лиц администрации г. Астрахани о возможности возбуждения административного производства по факту воспрепятствования его деятельности гр-ке Д. немедленно предложили комнату в доме маневренного фонда по ул. Куликова.

Гр-ка С. в своей жалобе, поступившей к Уполномоченному в апреле 2010 года, сообщила, что еще в феврале направила заявление в администра-

цию города по вопросу аварийного состояния дома, в котором она проживает. На запрос Уполномоченного по правам человека, направленный 16 апреля, ответ поступил лишь 1 июня 2010 года. Также с большими задержками поступили ответы из управления по жилищной политике администрации г. Астрахани и Службы строительного и жилищного надзора Астраханской области. Такого рода примеров можно привести множество. Все они свидетельствуют об одном – некавалифицированная работа должностных лиц муниципальных органов власти приводит к систематическим нарушениям прав многих астраханцев, и данное обстоятельство должно стать предметом тщательного изучения и основанием для принятия необходимых мер со стороны руководителей данных органов.

* * *

Отсутствие гражданства либо документов, подтверждающих принадлежность к гражданству, приводит к ситуациям, когда человек практически не только не может реализовать свои права, но и оказывается бессильным отстаивать их в случае нарушения. Об этом свидетельствуют обстоятельства дела в связи с обращением к Уполномоченному по правам человека жителя с. Поды Черноярского района С. по вопросу принадлежности к гражданству России его несовершеннолетней дочери. Ребенок родился в тот период, когда заявитель проходил военную службу за пределами Астраханской области. В этой связи в Свидетельстве о рождении, выданным районным отделом ЗАГСа, фамилия отца ребенка была записана по фамилии матери – О., которая фактически является лицом без гражданства. Указанная жительница с. Поды была в 12-летнем возрасте перевезена из Украины бабушкой. За все годы проживания в России О. так и не смогла решить вопрос о российском гражданстве. На все официальные запросы из соответствующих украинских органов поступали ответы об отсутствии сведений о рождении О. на территории Украины.

Естественно, что в данной ситуации ущемленными оказываются и родители, и ребенок. Заявитель неоднократно обращался в отдел Службы ЗАГС Астраханской области по Черноярскому району с просьбой о признании его отцом и внесении соответствующих исправлений в запись акта о рождении его дочери, но ему было отказано. В этой связи Уполномоченным по правам человека гр-ну С. была оказана помощь по составлению искового заявления в суд о признании его отцом ребенка. После того, как в октябре 2010 года Черноярский районный суд удовлетворил иски требования гр-на С., Уполномоченный по правам человека обратился в Управление Федеральной миграционной службы по Астраханской области с просьбой в ускоренном порядке решить вопрос о приеме в российское гражданство дочери заявителя. Данное ходатайство было удовлетворено.

* * *

Как показывают жалобы, адресованные Уполномоченному по правам человека, в практической деятельности правоохранительных органов нет единого представления о порядке исчисления сроков задержания и содержания под стражей, а равно их продления в отношении лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений. Это влечет, в ряде случаев, нарушение прав и свобод человека. Точкой отсчета для исчисления процессуальных сроков является момент задержания, который впоследствии становится ключевым.

Частью 2 ст. 22 Конституции Российской Федерации определено, что до судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов. Во-первых, исчисление процессуального срока должно быть ориентировано на время фактического задержания подозреваемого (обвиняемого), а, следовательно, и его освобождение, должно происходить с точностью до минуты. Во-вторых, если истечение срока падает на нерабочее время (в выходной или праздничный день), то мероприятия по его продлению должны быть совершены в предшествующий рабочий день. Это

должно происходить независимо от режима работы органов, учреждений и должностных лиц, решающих вопросы о задержании подозреваемого (обвиняемого) и (или) установлении (продлении) ему меры пресечения в виде содержания под стражей. В противном случае, в соответствии со ст. 50 Федерального закона «О содержании под стражей лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», начальник места содержания под стражей обязан принять решение об освобождении подозреваемого (обвиняемого) из-под стражи.

Правоприменительная практика пошла по другому пути – отсчета срока задержания с момента составления протокола о задержании, что не вписывается в нормы УПК РФ и гарантии, предоставленные Конституцией Российской Федерации. Часть 1 ст. 92 (Порядок задержания подозреваемого) УПК РФ предусматривает процедуру составления указанного протокола в срок, не превышающий трех часов с момента доставления. Однако во многих случаях данная позиция не соблюдается и подозреваемый находится в «руках» правоохранительных органов достаточно длительное время, от нескольких часов и до нескольких суток. В течение этого времени он лишен возможности покинуть пределы того учреждения, где вынужден находиться, а также не может распорядиться данным временем по своему усмотрению. Как правило, это время нигде не учитывается и не идет ни в зачет срока содержания под стражей, ни в зачет срока наказания в виде лишения свободы. Аналогичным образом развивается ситуация и с продлением меры пресечения в виде содержания под стражей, когда подследственный находится в следственном изоляторе после того, как уже истек срок его содержания. Эти «ошибки» дают основание констатировать нарушение гарантий, предусмотренных ст. 22 Конституции Российской Федерации (право на свободу и личную неприкосновенность).

VI. ПРАВА ГРАЖДАН, ПРИЗЫВАЕМЫХ НА ВОЕННУЮ СЛУЖБУ

Согласно статье 59 Конституции Российской Федерации «Защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации несет военную службу в соответствии с федеральным законом». Федеральным законом от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» предусмотрены основания, при наличии которых гражданин имеет право на отсрочку от призыва, а также на освобождение от военной службы. Этим же нормативным правовым актом установлены основные требования к организации деятельности военных комиссариатов и призывных комиссий в части ведения воинского учета и призыва на военную службу, а также связанные с этим обязанности соответствующих должностных лиц.

В 2010 году в адрес Уполномоченного по правам человека поступали обращения военнообязанных граждан и их родителей с жалобами на неправомерные действия призывных комиссий и военных комиссариатов. Все они свидетельствовали о том, что в деятельности военного комиссариата Астраханской области, ряда призывных комиссий имеют место нарушения положений Федерального закона «О воинской обязанности и воинской службе», иных нормативных правовых актов, регламентирующих порядок призыва на военную службу. Следствием этого являлись нарушения прав граждан, являющихся призывниками и военнообязанными.

Основные нарушения были обусловлены тем, что, стремясь выполнить «план призыва», отдельные должностные лица военных комиссариатов и некоторые призывные комиссии необоснованно трактовали либо произвольно применяли установленные действующими нормативными правовыми актами критерии годности к военной службе по состоянию здоровья.

По этой причине имеют место случаи призыва на военную службу граждан с тяжелыми заболеваниями, само наличие которых является основани-

ем для их освобождения от призыва и направления на лечение. Так, к примеру, гражданин М. решением призывной комиссии Камызякского района в апреле 2009 года был признан годным к строевой службе, несмотря на то, что при прохождении медицинского осмотра врачи предупреждали о наличии у гр-на М. серьезных проблем со здоровьем. Практически сразу же по прибытию в воинскую часть М. из-за болей в сердце он был экстренно госпитализирован, и в течение четырех месяцев перенес несколько операций.

В похожей ситуации оказался и гражданин П. – житель Икрянинского района. В мае 2010 года он был призван в армию, несмотря на наличие у него ряда тяжелых хронических заболеваний и соответствующего заключения врачей. Ранее – в октябре 2009 года – призывная комиссия г. Астрахани признала годным к строевой службе жителя города – гражданина С., у которого по прибытию в воинскую часть был выявлен туберкулез легких. Данное решение также было принято вопреки мнению специалистов-медиков. В настоящее время С. досрочно уволен с военной службы по состоянию здоровья.

Имели место случаи, когда решением призывной комиссии в Вооруженные силы призывались граждане с тяжелыми психическими расстройствами. Делалось это, несмотря на наличие подтверждающих диагнозов медицинских документов и наблюдаемых визуально симптомов заболевания, что само по себе являлось основанием для дополнительного обследования в условиях психиатрического стационара. Естественно, что все эти лица впоследствии были досрочно уволены с военной службы.

В большинстве случаев врачи, обследующие призывников, объективно оценивают состояние их здоровья, и, исходя из этого, определяют степень их годности к военной службе. К сожалению, так происходит далеко не всегда. Вынужден отметить, что имеются среди них и такие, кто забывает о своем долге, становясь пособниками нарушителей прав призывников.

Многие заявители в своих обращениях указывали на то, что медики – в первую очередь это относится к членам военно-врачебных комиссий – зача-

стую игнорируют представляемые гражданами, подлежащими призыву на военную службу, медицинские документы (истории болезни, эпикризы) из поликлиник, где они ранее состояли на учете по месту жительства, а также из больниц и иных учреждений здравоохранения, хотя эти документы объективно свидетельствуют о наличии у призывников тех или иных серьезных заболеваний, дающих право на освобождение от военной службы.

Гражданин П. в своем заявлении рассказал о том, как отреагировал один из членов военно-врачебной комиссии областного военного комиссариата на представленные им выписки из амбулаторной карты о наличии у него вследствие врожденного смещения позвоночных дисков (грыжа Шморля) грудно-поясничного сколиоза II степени и остеохондроза: «Врач обозвал меня и всех врачей поликлиники мошенниками и сказал, что я все равно пойду в армию». Когда же призывник предложил изучить его рентгеновские снимки, чтобы отпали сомнения в правдивости его утверждений, член военно-врачебной комиссии отреагировал весьма своеобразно: «[он сказал], что и без рентгена сам все видит, никаких заболеваний позвоночника нет».

Такие действия некоторых медицинских работников нельзя расценить иначе, как грубо нарушающие право граждан на охрану здоровья (статья 41 Конституции Российской Федерации).

Из жалоб граждан следует, что подчас призывники подвергались моральным унижениям, выслушивая необоснованные упреки в стремлении «увильнуть от армии». К примеру, в отношении одного из врачей МУЗ «2-я городская клиническая больница им. братьев Губиных» имеются жалобы сразу нескольких призывников в аппарат Уполномоченного по правам человека, УВД Астраханской области, военную прокуратуру, редакции СМИ.

Один из заявителей гражданин И. пишет: «врач оскорбляла и унижала меня, называла чуть ли не дезертиром, говорила, что я здоров как бык и просто в армию не хочу идти». Другой призывник гражданин П. так описывает поведение этого же врача: «Она истерически оскорбляла и обвиняла меня и

всех больных призывников, что они просто уклоняются от армии». Такое отношение к себе и другим призывникам П. вполне справедливо охарактеризовал как «издевательское». Добавлю – еще и явно нарушающее право гражданина на достоинство, закрепленное в статье 21 Конституции Российской Федерации.

Изучение личных дел призывников показало, что имело место систематическое нарушение установленной процедуры направления граждан на контрольное медицинское освидетельствование (КМО). Выяснилось также, что в личных делах отсутствовали корешки повесток о вызове на КМО. Таким образом, призывников должным образом не оповещали, а затем прибегали к заочному освидетельствованию.

Однако и здесь, в нарушение пункта 22 Положения о военно-врачебной экспертизе, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.02.2003 года № 123, заочное контрольное медицинское освидетельствование производили без официального на то решения призывной комиссии. В пользу данного утверждения говорит отсутствие таких решений в личных делах призывников.

В ходе проверок, проведенных прокуратурой Астраханской области и специалистами аппарата Уполномоченного по правам человека в Астраханской области, было установлено, что врач призывной комиссии Астраханской области единолично определял – является ли обоснованным решение нижестоящей призывной комиссии о признании граждан ограниченно годными либо не годными к военной службе. После этого он оформлял лист медицинского освидетельствования, и переносил решение вопроса о категории годности военнообязанного гражданина на очередной призывной период.

Так, гражданин С. в июне 2010 года решением призывной комиссии г. Астрахани был признан ограниченно годным к военной службе (ст. 66-В). На акте медицинского освидетельствования имеется запись врача без даты:

«Диагноз и заключение не обоснованные». Далее без решения призывной комиссии Астраханской области 13 июля 2010 года врач составил лист заочного медицинского освидетельствования, в котором сделан вывод о том, что гражданин С. является годным к военной службе с незначительными ограничениями (ст. 66-Г). При изучении личного дела гражданина Ш. выяснилось, что его приписное удостоверение было приобщено к другим материалам, т.е. на руки призывнику не выдавалось. Решение призывной комиссии г. Астрахани от 18 декабря 2009 года о его негодности к военной службе не было утверждено. Хотя до августа 2010 году Ш. не проходил медицинских освидетельствований, врач сделал запись (без даты) о вызове Ш. на контрольное медицинское освидетельствование, а затем без решения призывной комиссии Астраханской области заочно заполнил лист медицинского освидетельствования. В нем записано, что в связи с «не прибытием (Ш.) на контрольное медицинское освидетельствование, решение перенесено на осень 2010 года». Этот пример весьма показателен. Сложилась практика, когда некоторым призывникам каждый призывной период дается отсрочка от призыва на военную службу по состоянию здоровья, но при этом по несколько лет не принимается окончательное решение о категории годности их к военной службе. К примеру, из личного дела призывника Д. следует, в отношении него трижды (в 2008 – 2010 гг.) принимались решения об отсрочке от военной службы.

Доводы о том, что призывники не являются на контрольное медицинское освидетельствование вряд ли можно считать обоснованными. Во всяком случае, в ходе проверки личных дел призывников, ни в одном из них не были обнаружены корешки соответствующих повесток с отметками о вручении.

Следует отметить, что военными комиссариатами систематически нарушается порядок вызова призывников повестками. Вопреки требованиям соответствующих ведомственных нормативных правовых актов, на корешках

повесток, хранящихся в личных делах заявителей, ни в одном случае не указаны серия и номер повестки, не указаны причины вызова призывника.

Пунктом 6 Порядка организации работы призывного пункта и призывной комиссии при проведении призыва граждан на военную службу, утвержденного приказом министра обороны РФ от 2 октября 2007 года № 400, установлено, что гражданин в обязательном порядке должен лично присутствовать на заседании призывной комиссии, а также вправе получить выписку из протокола заседания призывной комиссии.

Однако в изученных материалах, ни в одном случае, не обнаружены копии повесток о вызове призывника на заседание призывной комиссии, из чего можно сделать вывод, что данное требование нарушается, решения принимаются в отсутствие призывников, и последние лишаются права на обжалование принятых призывными комиссиями решений.

Все вышеперечисленные обстоятельства побудили Уполномоченного выступить со специальным докладом, подготовленным в соответствии с частью 2 статьи 28 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области».

В настоящее время представитель аппарата Уполномоченного по правам человека введен в состав призывной комиссии Астраханской области.

Вместе с тем, полагаю, что необходимо внести в Правительство Российской Федерации предложения об уточнении регламента проведения контрольных медицинских освидетельствований, поскольку в нормативных правовых актах, регламентирующих порядок их проведения, в настоящее время имеются очевидные противоречия. В соответствии с п. 22 Положения о военно-врачебной комиссии, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 февраля 2003 года № 123, по решению призывной комиссии субъекта Российской Федерации контрольное медицинское освидетельствование граждан, получивших отсрочку или освобождение от призыва на военную службу по состоянию здоровья, может проводиться

заочно путем изучения их личных дел и медицинских документов. В то же время пунктами 24, 26 и 28 Инструкции о порядке проведения медицинского освидетельствования, обследования (лечения) граждан Российской Федерации при призыве на военную службу и лечебно-оздоровительных мероприятий среди граждан Российской Федерации, получивших отсрочки от призыва на военную службу по состоянию здоровья, утвержденной совместным приказом Министерства обороны РФ Минздрава РФ от 23 мая 2001 года № 240/№ 168 предусмотрено проведение только очного контрольного медицинского освидетельствования.

Само наличие варианта проведения заочного контрольного медицинского освидетельствования дает возможность врачам призывных комиссий прибегать к более «простому» варианту – оформлять листы контрольного медицинского освидетельствования заочно, хотя то, что призывники во всех случаях официально вызываются повестками на КМО далеко не очевидно.

VII. О СИТУАЦИИ С ОБЕСПЕЧЕНИЕМ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ

(раздел подготовлен Уполномоченным по правам ребенка в Астраханской области в соответствии с п.п. 11 п. 1 статьи 5 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам ребенка в Астраханской области»)

Одной из важнейших задач социального правового государства является защита прав и свобод ребенка, поддержка семьи, материнства и детства. Это нашло свое закрепление в статьях 7, 38, 39 Конституции Российской Федерации, в Федеральном законе «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», в «Конвенции о правах ребенка», принятой Генеральной Ассамблеей ООН (от 20 ноября 1989 года).

В Астраханской области на конец 2010 года зарегистрировано 220823 ребенка в возрасте до 18 лет, из них городское население составляет 137369 человек, сельское – 83454 человек. Региональная политика устройств детей, оставшихся без попечения родителей, направлена на соблюдение права ре-

бенка жить и воспитываться в семье, так как формы семейного воспитания по многим позициям более выигрышны, нежели в учреждениях общественного воспитания, даже если в них используются самые совершенные и современные методики работы с детьми. Семья играет особую, значимую роль в жизни ребенка и выполняет социальные функции в его защите, воспитании и развитии, удовлетворении индивидуальных потребностей и социализации.

Большинство семей в области имеют в своем составе не более 3-х человек. Социально-экономические реформы сформировали у граждан изменения в образе жизни и сознании. Увеличилось количество одиноких матерей с несовершеннолетними детьми, каждый третий ребенок рожден вне брака. Государственными органами Астраханской области проводится работа по улучшению положения семей с детьми. Разработаны и приняты нормативно-правовые акты, областные целевые программы, направленные на усиление мер социальной поддержки семей с детьми. На территории региона функционируют следующие целевые программы:

1. Отраслевая целевая программа «Социальная защита населения Астраханской области на 2010-2011 годы», утверждена Постановлением Правительства Астраханской области от 28.05.2010 г. № 244-П;
2. Комплексная целевая программа «Семья» на 2009-2010 гг., утверждена Постановлением Правительства Астраханской области от 26.06.2009 г. № 324-П;
3. Отраслевая целевая программа «Дети Астраханской области» на 2010 год, утверждена Постановлением Правительства Астраханской области 18.07.2008 г. № 381-П.

Однако необходимо отметить, что положение многих детей в семьях остается неудовлетворительным. Большой проблемой является тяжелое материальное положение семей с детьми, а подчас асоциальное поведение родителей.

В 2010 году сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних (ПДН) органов внутренних дел выявлено и поставлено на учет 352 родителя, не исполняющих обязанности по воспитанию детей. Общее число неблагополучных семей, состоящих на профилактическом учете в ПДН, составило 925. К административной ответственности за неисполнение обязанностей по воспитанию и обучению детей привлечено 2350 родителей, в отношении 274 направлены в суд материалы на лишение родительских прав. Выявлено 15 фактов неисполнения родителями обязанностей по воспитанию детей, сопряженных с жестоким обращением, по которым возбуждено 16 уголовных дел по статье 156 Уголовного кодекса РФ. В органы внутренних дел доставлено 503 подростка, требующих помощи со стороны государства, из них в отношении 391 принято решение о помещении в учреждения системы профилактики.

В целях реализации Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» Думой Астраханской области были внесены изменения в действующее региональное законодательство.

Так, Закон Астраханской области «О защите нравственности и здоровья детей в Астраханской области» № 52/2006-ОЗ от 16.08.2006 г., которым определено время нахождения подростков до 16 лет на улице в ночное время, дополнен положениями, уточняющими порядок уведомления родителей (лиц их заменяющих), лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей, и органов внутренних дел в случае обнаружения детей в местах, в которых не допускается или ограничивается их пребывание, а также порядок их доставки указанным лицам либо в специализированные учреждения. Закон Астраханской области «Об административных правонарушениях» № 49/2007-ОЗ от 04.09.2007 г. дополнен положениями, устанавливающими ответственность за допущение нахождения несовершеннолетних, не достигших возраста 16 лет,

в общественных местах в ночное время без сопровождения родителей (лиц, их замещающих) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей.

В целях исполнения данного законодательного акта и исключения фактов незаконного доставления несовершеннолетних в органы внутренних дел приказом начальника УВД Астраханской области № 78 от 22.03.2010 г. утвержден алгоритм действий сотрудников органов внутренних дел при выявлении в ночное время несовершеннолетних, не достигших возраста 16 лет, в общественных местах без сопровождения родителей или лиц, их заменяющих, а также перечень документов, оформляемых сотрудниками органов внутренних дел при доставлении и передаче несовершеннолетнего родителям или лицам, их замещающих. Порядок действия представителями всех субъектов профилактики при выявлении нарушений закона рассмотрен на межведомственной региональной и городской комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав.

С момента вступления закона в силу проведена большая разъяснительная работа среди детского населения области, родителей, педагогов, предпринимателей. Ежедневно на территории города проводятся рейдовые мероприятия по изъятию с улиц детей и подростков, нуждающихся в помощи государства, а также несовершеннолетних, находящихся в общественных местах в ночное время без сопровождения взрослых.

За анализируемый период в районные органы внутренних дел доставлено 3560 несовершеннолетних, в том числе: 874 подростка, требующих помощи со стороны государства, из них в отношении 648 принято решение о помещении в учреждения системы профилактики, в том числе: 270 подростков помещено в социально-реабилитационные центры и приюты; 92 — направлены в детские дома и школы интернаты; 185 — в органы здравоохранения; 101 — в иные учреждения системы профилактики, 5,7 % (50 человек) детей этой категории прибыли из других регионов.

С начала действия областного закона, ограничивающего нахождение несовершеннолетних в общественных местах в ночное время суток, выявлено 392 факта его нарушения. Во всех случаях родители детей были привлечены к административной ответственности.

В целях повышения уровня взаимодействия субъектов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в период с 1 по 30 ноября 2010 года на территории Астраханской области прошла межведомственная акция «Дети Астраханской области», в которой приняли участие должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления, в т.ч. депутаты различных уровней, а также сотрудники правоохранительных органов, представители Роспотребнадзора, органов опеки и попечительства, родительской общественности, казачества, молодежных общественных объединений. В ходе данного мероприятия сотрудниками органов внутренних дел пресечено 497 фактов нарушения административного законодательства, в том числе: 107 фактов нарушения в части нахождения несовершеннолетних в общественных местах в ночное время; 19 фактов реализации несовершеннолетним спиртных напитков и табачных изделий. За время акции разыскано 46 несовершеннолетних (20 человек из них – самовольно покинувших семью, 26 человек – детские социальные учреждения).

* * *

На территории Астраханской области выявлено более 6 тыс. детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из которых 72,3% воспитываются в семьях.

С 1 января 2010 года на основании постановления Правительства Астраханской области от 22.12.2009 г. № 660-П министерству социального развития и труда Астраханской области переданы полномочия по реализации функций по реализации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних граждан, а также ведение регионального государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения

родителей. В целях обеспечения отдельных полномочий органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан было создано Государственное учреждение «Центр защиты прав детей». С 15 октября 2010 года министерство наделено полномочиями по реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации мероприятий по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа.

Для воспитания и обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, создано и функционирует 25 интернатных учреждений и 13 специальных коррекционных школ, в которых воспитывается 1052 ребенка, из которых 624 признаны детьми-инвалидами. Также на территории Астраханской области действует 3 Дома ребенка, в которых воспитываются дети в возрасте от 0 до 3-х лет. Все воспитанники детских домов получают основное общее и среднее (полное) общее образование в образовательных учреждениях различных типов.

В целях реализации международного и российского законодательств, принятых в интересах детей, регулярно проводятся проверки соблюдения прав и гарантий воспитанников детских домов, социальных приютов, Домов ребенка, в результате которых выявляются характерные для многих учреждений нарушения. В частности:

- не в полной мере осуществляется контроль за состоянием жилых помещений, закрепленных (или приватизированных) за воспитанниками, отсутствуют акты о контроле;
- не принимаются меры по недопущению задолженности по коммунальным платежам за жилые помещения воспитанников;
- в некоторых личных делах детей-собственников отсутствуют оформленные свидетельства о государственной регистрации права собственности на жилое помещение;

- не продляются договоры социального найма жилого помещения воспитанников, срок действия которых закончился на момент проверки, а жилое помещение еще сдается;
- более половины воспитанников не получают с родителей алименты;
- не во всех случаях выполняются нормы потребления воспитанниками продуктов питания;
- не в полном объеме выделяются финансовые средства на обеспечение одеждой, обувью, мягким инвентарем;
- в некоторых учреждениях ослаблена работа по охране и укреплению здоровья обучающихся.

Проведенный анализ обращений и результаты иной деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Астраханской области свидетельствуют о том, что в области имеют место факты отдельных нарушений прав детей, предусмотренных Конвенцией ООН о правах ребенка и гарантированных Конституцией Российской Федерации.

* * *

Проблема обеспечения жильем, с которой связано каждое второе обращение, стоит наиболее остро. Продолжают поступать обращения о нарушениях жилищных прав от детей-сирот, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа. И это при том, что в соответствии с федеральным и областным законодательством в Астраханской области ежегодно реализуются мероприятия по обеспечению жильем указанной категории лиц.

Согласно статье 8 Федерального закона от 21.19.1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» закреплена норма внеочередного предоставления жилья детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, не имеющим закрепленного за ними жилого помещения.

В соответствии с абзацем 3 части 1 статьи 8 вышеуказанного Федерального закона дополнительные гарантии прав детей, относящихся к данной категории, на имущество и жилое помещение устанавливаются законодательством субъектов Российской Федерации и относятся к расходным обязательствам субъектов Российской Федерации. Во исполнение данной правовой нормы в Астраханской области был принят Закон Астраханской области от 10.10.2006 г. № 75/2006-ОЗ «О предоставлении жилых помещений в Астраханской области», статья 9 которого регламентирует порядок предоставления жилых помещений данной категории граждан за счет средств бюджета Астраханской области. В соответствии с Жилищным Кодексом РФ и Законом Астраханской области «О предоставлении жилых помещений в Астраханской области» жилые помещения по договорам социального найма из государственного жилищного фонда Астраханской области предоставляются гражданам, признанным нуждающимися в жилых помещениях. Принятие на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях осуществляется органом местного самоуправления по месту жительства.

Факты нарушения законных прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, были подтверждены итогами проведенных совместных проверок Уполномоченного с контролирующими ведомствами. В настоящее время в списках детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа, не имеющих закрепленного за ними жилого помещения и нуждающимися в его предоставлении, в том числе в городском списке насчитывается 1612 человек, из которых у 735 человек уже возникли основания для обеспечения их жилыми помещениями. В Астраханском городском списке насчитывается 726 человек, из которых у 408 человек уже возникли основания для обеспечения их жилыми помещениями. Установлено, что не все дети, за которыми не закреплено жилое помещение либо закреплено ветхое и аварийное, признаются нуждающимися в улучшении жилищных условий и ставятся на учет в органы местного самоуправле-

ния. Указанные факты были выявлены в Ленинском, Трусовском, Кировском районах города Астрахани.

Согласно письму министерства образования и науки Астраханской области от 17.07.2009 г. следует, что: «данные об общем количестве городского списка искусственно занижены, так как жилищное управление г. Астрахани, несмотря на неоднократные обращения, отказывает в принятии на учет детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, до достижения ими 18-летнего возраста, ссылаясь на то, что до этого возраста дети, лишенные родительского попечения, в соответствии с действующим законодательством, должны проживать с опекуном или обеспечены общежитием в образовательных учреждениях профессионального образования, подменяя при этом понятия принятие на учет и предоставление жилого помещения. Такая позиция администрацией г. Астрахани сохраняется на протяжении двух лет». Вместе с тем необходимо отметить, что в сельских районах области все дети, отнесенные к данной категории, за которыми невозможно закрепить жилую площадь, принимаются на учет с момента их выявления.

В течение года к Уполномоченному по правам ребенка обращались лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с жалобами на действия администрации образовательных учреждений, в общежитиях которых они проживали в период своего обучения. По окончании обучения администрация соответствующего учебного заведения просит их освободить специализированное жилое помещение, мотивируя свое решение положениями статьи 105 Жилищного Кодекса Российской Федерации «Договор найма жилого помещения в общежитии заключается на период трудовых отношений, прохождения службы или обучения. Прекращение трудовых отношений, учебы, а также увольнение со службы является основанием прекращения договора найма жилого помещения в общежитии». Данный вопрос и способы его решения вновь упираются в проблему отсутствия жилья и нару-

шение положения о внеочередном обеспечении жильем тех лиц, которые относятся к этой категории.

Одним из таких примеров можно считать обращение к Уполномоченному Людмилы У., которая осталась без попечения родителей. Девочка обучается в техникуме легкой промышленности. Жилое помещение за ней не закреплялось, в связи с чем она была принята на учет для получения благоустроенного жилого помещения. В настоящее время Людмила У. проживает в общежитии учебного заведения, занимая койко-место. В конце 2009 года она узнала, что станет матерью, и в мае 2010 года родила ребенка. Однако руководство техникума предупредило ее о предстоящем выселении и отказало в продлении регистрации по месту жительства. И это не единичный случай, когда руководство учебного заведения отказало в предоставлении жилого помещения в общежитии лицу из указанной категории, ссылаясь на законодательство. Для оказания содействия в разрешении данной проблемы Уполномоченным направлено письмо директору техникума с предложением оказать помощь в постановке Людмилы У. на регистрационный учет и предоставлении ей отдельной комнаты в общежитии.

Кроме того, Уполномоченным по правам ребенка в министерство образования и науки Астраханской области, которому подведомственны учебные заведения, направлено предложение о рассмотрении вопроса предоставления отдельных благоустроенных комнат в общежитиях учебных заведений для лиц указанной категории, которые в связи со сложившейся жизненной ситуацией (рождение ребенка, заболевание и т.д.) вынуждены временно прекратить обучение.

Однако это в корне не решает той проблемы, с которой сталкиваются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, обучающиеся в учебных заведениях. В связи с изложенным выше считаю необходимым выйти с инициативой о внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставших-

ся без попечения родителей», ст. 57 Жилищного кодекса Российской Федерации в следующей редакции: «Предоставлении жилых помещений на выбор: по месту выявления ребенка или по месту его настоящего проживания».

* * *

Исходя из поступивших к Уполномоченному по правам ребенка обращений можно сделать вывод, что в условиях роста насилия в обществе жертвой жестокого обращения чаще всего становятся дети. Дети не могут сами противостоять насилию из-за своей физической и психической незрелости. Рост проявлений жестокости в обществе не обошел стороной и учебные заведения. Акты насилия во взаимоотношениях участников образовательного процесса стали встречаться чаще, чем в прошлые годы, и нередко выступать как повседневное явление.

К одному из таких примеров можно отнести ситуацию, сложившуюся в «Травинской специальной (коррекционной) школе-интернате для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с ограниченными возможностями VIII вида». Проведенная в декабре 2010 году по инициативе Уполномоченного по правам ребенка проверка школы-интерната на предмет применения в воспитательном процессе сотрудниками учреждения недозволённых методов и форм воспитания, случаев насилия, принуждения к трудовой деятельности, шантажа, угроз причинения вреда, помещения в изолированные помещения подтвердила некоторые факты недозволённых методов воспитания детей персоналом учреждения. Неоднократно высказывались угрозы со стороны воспитателей о направлении воспитанников школы-интерната в «психушку» за плохое поведение. При общении с детьми воспитатели допускали неприличные высказывания в их адрес. Кроме этого, выявлен факт отсутствия у воспитанников школы-интерната теплой одежды и обуви. При выяснении у сотрудников учреждения обстоятельств отсутствия теплой одежды у детей ссылались на отсутствие поставки Министерством образования. Не должным образом организовано медицинское обслуживание. При серьезном

заболевании воспитанников школы-интерната врачи ограничиваются оказанием медицинской помощи только на местном уровне. Документация о наличии телесных повреждений у детей не ведется, факты причинения телесных повреждений не проверяются.

Только после вмешательства Уполномоченного по правам ребенка с привлечением надзорного органа прокуратуры и контролирующих служб выявленные нарушения в школе-интернате были устранены. Было проведено оперативное рабочее совещание с сотрудниками учреждения, заслушаны отчеты медицинского персонала по заболеваемости воспитанников и о результатах ежедневных медицинских осмотров детей. Было отмечено, что существует необходимость активизации работы всех служб по здоровьесбережению воспитанников школы-интерната. Заместителям директора по учебно-воспитательной работе, психологу учреждения рекомендовано усилить контроль за соблюдением методов поощрения и наказания для воспитанников в различных ситуациях их школьной жизни. Под контролем Уполномоченного обувь и зимняя одежда необходимого размера была приобретена и выдана воспитанникам.

По выявленным нарушениям прокуратурой Камызякского района директору «Травинской специальной (коррекционной) школы-интерната для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с ограниченными возможностями VIII вида» внесено представление об устранении нарушений в сфере образования.

Хуже всего, что в большинстве случаев детям боятся не посторонних, а своих родителей. Ребенок внутри семьи может непосредственно подвергаться различным видам насилия. Часто дети получают психологическую травму, невольно наблюдая сцены домашнего насилия. Наиболее неблагоприятной для ребенка является ситуация, когда физические, эмоциональные или другие виды насильственных действий исходят со стороны обоих взрослых, и внутри семьи отсутствует человек, способный обеспечить ребенку защиту и без-

опасность. Насилие, осуществляемое в отношении ребенка со стороны взрослых членов семьи, может носить комплексный характер либо проявляться в определенных разновидностях.

После развода родителей Елена З. осталась проживать с матерью. Мать девочки является активным членом тоталитарной религиозной секты и ведет себя неадекватно. Елена З. жаловалась на невыносимые условия проживания, жестокое обращение с ней, побои со стороны матери и ее сожителя, недостаток питания, внимания. Ребенок рос забитым, голодным, в условиях физического и психологического унижения и несвободы. Для решения данного вопроса в целях недопущения дальнейшего негативного воздействия на психику и физическое здоровье ребенка, при активном содействии Уполномоченного по правам ребенка Елена З. была помещена областное государственное учреждение Специализированный социально-реабилитационный центр для девочек «Улитка». Был направлен запрос начальнику управления внутренних дел г. Астрахани о проведении доследственной проверки по факту жестокого обращения с ребенком со стороны матери. Кроме этого, направлен запрос о проведении проверки в министерство социального развития и труда Астраханской области. Также заявителю было разъяснено его право обратиться с исковыми требованиями в суд для определения места жительства девочки.

Другой случай, рассмотренный Уполномоченным по правам ребенка в отношении несовершеннолетних Алены и Ирины А. Дети проживают с матерью в селе, которая вынуждена ездить на работу в областной центр. Один ребенок целый день находится в детском саду, второй после школы приходит домой. Сосед данной семьи, который, как было установлено, страдал психическим заболеванием, стал проявлять физическую агрессию к детям. Он неоднократно высказывал угрозы убийством и расправой. В конце концов попытался реализовать свои угрозы: встретив в подъезде Алену А., стал душировать ее, и только случайное вмешательство матери помогло избежать трагедии. Лишь после вмешательства Уполномоченного по правам ребенка, обра-

тившегося в правоохранительные органы по вопросу о принятии экстренных мер, указанный гражданин был направлен на принудительное лечение в психиатрическую больницу.

Для предотвращения дальнейшей эскалации насилия в отношении детей необходимо предпринять следующие меры:

- организовать проведение правовых родительских «всеобучей» на предмет воспитания ответственного родительства среди молодежи, обучение будущих родителей методам ненасильственной педагогики;
- систематически освещать в средствах массовой информации проблемы насилия над детьми с целью воздействия на общественное мнение и изменение стереотипов воспитания;
- органам местного самоуправления внедрять действенные процедуры обращения детей и реальные механизмы защиты их прав и интересов, в т.ч. создавать телефоны доверия, горячих линий;
- формировать у детей и подростков правовую грамотность в отношении преступлений против личности.

* * *

По поручению Уполномоченного по правам ребенка при Президенте Российской Федерации П. Астахова Уполномоченным по правам ребенка в Астраханской области совместно с прокуратурой Астраханской области и привлечением структур Управления Роспотребнадзора по Астраханской области и Управления Росздравнадзора по Астраханской области проводились проверки исполнения законодательства при организации летнего отдыха детей в загородных оздоровительных лагерях, детских площадках, реабилитационных центрах Астраханской области. В ходе работы комиссией по проверкам были выявлены многочисленные нарушения конституционных прав детей на полноценный отдых и оздоровление.

Действующая на территории Астраханской области отраслевая целевая программа «Организация отдыха, оздоровления и занятости детей, под-

ростков и молодежи Астраханской области на 2010-2012 годы» не предусматривает мер к расширению сети стационарных оздоровительных лагерей, развитию учреждений, деятельность которых направлена на отдых и оздоровление детей. Как установлено проверкой в 1992 году на территории Астраханской области функционировало 23 детских стационарных загородных оздоровительных лагеря, а в настоящее время только 8. Охват детей отдыхом и оздоровлением в Астраханской области в 2010 г. составляет всего 30,8%. Действующими региональными загородными здравницами принят на оздоровление всего лишь 4341 ребенок. Не обеспечена реализация мероприятий по проведению оздоровительной компании детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также по оплате стоимости путевок в оздоровительные организации региональным министерством социального развития и труда. В целом по области в 2010 г. не удовлетворена нуждаемость в загородном отдыхе в отношении 832 детей. Оздоровление детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, осуществляется в условиях, не обеспечивающих безопасность пребывания детей. В летних оздоровительных лагерях, организованных на базе реабилитационных центров, а также центров социального обслуживания населения, были выявлены нарушения законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и пожарной безопасности в лагерях на территории Астраханской области, а именно в Икрянинском, Лиманском, Камызякском и других районах.

В ходе проверки выявлены нарушения конституционных прав детей на охрану здоровья, Федеральных законов № 52 -ФЗ от 30.03.1994 «О пожарной безопасности», № 128 от 08.08.2001 «О лицензировании отдельных видов деятельности». Проверка стационарных оздоровительных лагерей на предмет соответствия предъявляемым требованиям проводилась уполномоченной Правительством области комиссией в период оздоровления детей. Заключение комиссии о готовности 7 стационарных оздоровительных учреждений к приему детей даны в нарушение требований статьи 17 Федерального закона

«О лицензировании отдельных видов деятельности» при отсутствии лицензий на осуществление медицинской деятельности. Лицензирование медицинской деятельности организаций муниципальной и частной систем здравоохранения в соответствии со ст. 5.1. «Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан» отнесено к полномочиям министерства здравоохранения Астраханской области. Отсутствие лицензирования медицинской деятельности явилось в числе других условием, способствующим отравлению детей в лагере «Юный железнодорожник». Несогласованность действий персонала лагеря при проявлении признаков заболеваний у детей повлекла их массовое заболевание, в результате чего 14 детей возрасте от 7 до 14 лет с 29.06.2010 г. по 03.07.2010 г. были доставлены в больницу с признаками острой кишечной инфекции. По данному факту в связи с оказанием услуг, не отвечающих требованиям безопасности жизни и здоровья потребителей, Приволжским МСО СУ СК при прокуратуре РФ по Астраханской области 07.07.2010 возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч.1 ст. 238 УК РФ. Всего настоящей проверкой в лагерях выявлено более 100 нарушений, в связи с чем в адрес администрации лагерей и муниципальных образований внесено 48 представлений; по инициативе прокуроров возбуждено 24 дела об административных правонарушениях. За ненадлежащее обеспечение требований законодательства при организации отдыха детей персональную ответственность несут руководители детских лагерей. Выявленные нарушения свидетельствуют и об отсутствии должного ведомственного контроля со стороны региональных министерств, на которые также возложено обеспечение организации отдыха детей.

* * *

6-8 декабря 2010 года состоялся визит в Астраханскую область Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка П.А. Астахова, прошедший в рамках инспекционной поездки по регионам Южного федерального

округа. В программу визита входило посещение детских учреждений системы образования, здравоохранения, социальной защиты населения регионов. П.А. Астахов встретился с Губернатором Астраханской области А.А. Жилкиным, провел совещание с региональными министрами социального блока и представителями ключевых ведомств.

В ходе посещения детских учреждений были выявлены недостатки как санитарно-эпидемиологического, так и организационно-правового характера.

Первым учреждением, которое посетил П.А. Астахов, стал «Разночновский детский дом-интернат для умственно-отсталых детей», в котором живут 242 ребенка в возрасте от 4 до 18 лет. Из них лишь четверо – круглые сироты, остальные воспитанники – это дети, чьи родители лишены родительских прав или ограничены в правах. Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка отметил, что такое количество социальных сирот говорит о недостаточной работе социальных служб по работе с кровной семьей, а также об отсутствии выстроенной системы семейного устройства детей-сирот в регионе. Уполномоченный отметил, что у детей нет проблем с одеждой, чего не скажешь о средствах передвижения – на весь детский дом имеется всего три коляски, детей выводят гулять по очереди или на руках. Также П.А. Астахов посетил следственный изолятор № 2 УФСИН России по Астраханской области (г. Нариманов), в котором на момент его приезда содержалось под стражей 33 подростка, в том числе совершивших особо тяжкие преступления. В ходе совещания с министрами социального блока П.А. Астахов обратил внимание на то, что подросткам, которые освобождаются из мест отбытия наказания, необходима дальнейшая помощь и поддержка. «Многие подростки, особенно, если ребенок находился в другом регионе, не знают, куда им возвращаться после отбытия наказания. За этим надо строго следить. За 3-4 месяца до конца срока социальные службы уже должны знать, куда ребенок вернется, на какую жилплощадь», – сказал Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка. Помимо этого, П.А. Астахов посетил Дом ре-

бенка № 1, в котором живут 147 детей, и отметил, что он больше похож на «дезинфекционный комбинат». По результатам посещения этого дома ребенка Астахов поручил министру здравоохранения Астраханской области лично исправить все выявленные недостатки.

По словам Павла Астахова, одной из проблем, замеченных в регионе, является невыплата алиментов родителями, лишенных родительских прав, своим детям, находящимся в учреждениях под опекой государства. «По словам прокурора области, дела по статье 157 УК фактически не возбуждаются, хотя она для того и была создана, чтобы привлекать к ответственности родителей, уклоняющихся от выплаты алиментов. Судебные приставы говорят, что родители ведут асоциальный образ жизни, поэтому денег с них потребовать невозможно. Если человек уклоняется от выплаты алиментов на собственного ребенка, пусть пойдет и поработает на государство, а у него из заработной платы будут вычитаться деньги. Это хорошая практика, применяемая в некоторых регионах», – сказал Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка П.А. Астахов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В целом можно констатировать, что ситуация с правами человека в Астраханской области в *2010* году не претерпела кардинальных изменений, многие вопросы с обеспечением соблюдения прав людей по-прежнему остаются нерешенными, а значит, вызывают обоснованную обеспокоенность.

Как и в прежние годы, основными причинами нарушений прав человека являлись, с одной стороны, пробелы и коллизии в действующем законодательстве, а с другой стороны, – недостаточность финансовых средств, выделяемых для обеспечения социально-экономических прав. Не следует сбрасывать со счета и то обстоятельство, что в ряде случаев нарушение прав и свобод граждан является следствием некомпетентности, недобросовестности, а подчас и корыстных действий должностных лиц. По-прежнему существенный фактор – правовая неграмотность населения. Поэтому одним из важнейших приоритетов в своей деятельности Уполномоченный по правам человека по-прежнему считает развитие правового просвещения.

Уполномоченный по правам человека выражает надежду, что приведенные в настоящем докладе факты нарушений прав и свобод человека и гражданина будут предметом пристального рассмотрения, а рекомендации по их устранению будут приняты во внимание. При этом Уполномоченный по правам человека нацелен на дальнейшее конструктивное взаимодействие со всеми без исключения органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями, образовательными учреждениями, средствами массовой информации и другими институтами гражданского общества в интересах обеспечения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

Уполномоченный по правам
человека в Астраханской области

Уполномоченный по правам
ребенка в Астраханской области

А. СПИЦЫН

М. ТОРБИНА