

Д О К Л А Д
О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В СМОЛЕНСКОЙ ОБЛАСТИ
ЗА 2002 ГОД

Цель деятельности Уполномоченного по правам человека в Смоленской области - быть дополнительным средством правовой защиты при реализации гражданами конституционных прав свобод. Являясь по своей компетенции контролирующим органом, Уполномоченный не вторгается в порядок организации и деятельности органов государственной власти, но своими заключениями вправе давать оценку конституционности их действий, побуждая тем самым к неукоснительному соблюдению требований Конституции Российской Федерации в сфере соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, объявленных высшей ценностью государства и общества.

* * *

Обобщенная итоговая информация является формой реагирования Уполномоченного по правам человека в Смоленской области (далее по тексту - Уполномоченный) как государственного органа на имеющиеся нарушения в сфере прав и свобод человека в Смоленской области.

Четвертый ежегодный доклад о деятельности Уполномоченного подготовлен в соответствии со ст. 15 областного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Смоленской области».

В основу доклада положены данные мониторинга правозащитной ситуации в регионе за 2002 год, основанные на обобщении и анализе нарушений прав и свобод, выявленных Уполномоченным в порядке собственной инициативы; сообщениях средств массовой информации; материалах, предоставленных государственными органами, общественными организациями; информации, полученной в ходе выездных приемов граждан, посещения следственных изоляторов и колоний; обращениях граждан, поступивших в адрес Уполномоченного; материалах проверок обращений, проведенных как непосредственно Уполномоченным и сотрудниками его аппарата, так и органами государственной власти и органами местного самоуправления, суда и прокуратуры по его запросам.

С учетом этого в докладе концентрируется внимание на проблемах и тенденциях в данной сфере, содержатся оценки, выводы и рекомендации, относящиеся к обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, указаны государственные органы, организации и должностные лица, допустившие нарушения прав и свобод и не предпринявшие своевременных мер по защите и восстановлению прав граждан.

Как и ранее, целью доклада является привлечение внимания органов законодательной и исполнительной власти, общественности к состоянию и обеспечению прав и свобод граждан для последующего принятия мер, устраняющих препятствия в реализации положений Конституции Российской Федерации, декларирующей права и свободы человека и гражданина высшей ценностью общества и государства.

Основные положения доклада обсуждены на расширенном заседании экспертного Совета по правам и свободам человека и гражданина Смоленской области. С учетом этого в содержание доклада внесены соответствующие коррективы, полнее и точнее отражающие состояние и деятельность в сфере защиты базовых ценностей общества.

В соответствии со ст. 15 областного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Смоленской области» доклад направляется Смоленской областной Думе, Главе Администрации Смоленской области, прокурору Смоленской области. Доклад передан также в средства массовой информации для его опубликования.

1. Совершенствование деятельности аппарата Уполномоченного

В истекшем периоде основные усилия Уполномоченного были сосредоточены на дальнейшем обеспечении прав и свобод человека и гражданина, их соблюдении и уважении государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами Смоленской области. Действуя строго в рамках федерального законодательства, областных законов, руководствуясь общепризнанными принципами и нормами международного права, Уполномоченный реагировал на факты нарушений прав и свобод, в пределах установленной компетенции способствовал их восстановлению. Основной метод реагирования - юридические доводы, направляемые органам и должностным лицам, принявшим решения, противоречащие Конституции Российской Федерации. При этом использовались критерии справедливости при оценке административных актов и действий. В целом деятельность Уполномоченного строилась на основе принципов конституционности, законности, справедливости, уважения личного достоинства.

Активно в указанных целях использовалось право законодательной инициативы, предоставленное Уполномоченному Уставом Смоленской области. В течение года областной Думой рассмотрено и принято четыре предложенных Уполномоченным нормативно-правовых акта: закон «О порядке рассмотрения обращений граждан в Смоленской области»,

регламентирующий порядок и сроки рассмотрения государственными органами и органами местного самоуправления заявлений граждан и предусматривающий учреждение Комиссии по рассмотрению обращений граждан; закон «О представителях общественности в квалификационной коллегии судей Смоленской области», и вытекающее из него Постановление Думы, утверждающее Положение о порядке назначения и досрочного прекращения полномочий представителей общественности в квалификационной коллегии судей; Постановление Думы, утверждающее Положение о комиссии по рассмотрению обращений граждан, связанных с совершенствованием правовой основы деятельности государственных органов, с решением экономических, политических, социальных вопросов и о внесении изменений в регламент областной Думы.

Администрации области, как субъекту законодательной инициативы, представлен законопроект «О формах поддержки некоммерческих организаций в Смоленской области» для его рассмотрения, доработки и последующего внесения в областную Думу.

В целях завершающего формирования в Смоленской области системы ветвей власти, связанной с реализацией принципа сбалансированности их функционирования, внедрения полнообъемной защиты прав и свобод человека и гражданина, в областную Думу и Администрацию области переданы предложения по учреждению Уставного суда Смоленской области.

В плане практической реализации статьи 26 Устава Смоленской области разработан проект областного закона «О праве законодательной инициативы населения Смоленской области».

Сопровождался в рассмотрении на уровне Государственной Думы Российской Федерации законопроект, принятый Смоленской областной Думой в порядке законодательной инициативы «О дополнении Уголовного кодекса РФ статьей 136-1». Проектом нормативного акта, предложенного Уполномоченным, предусматривалось установление уголовной ответственности за массовое нарушение прав граждан по признаку лишь формальности деяния.

Постоянное внимание уделялось укреплению взаимодействия Уполномоченного с органами законодательной и исполнительной власти, правоохранительными органами и судами. Конструктивный характер, с четко выраженной профессиональной направленностью, носят взаимоотношения с органами прокуратуры. В органы прокуратуры, Управление внутренних дел, федеральные суды всех уровней в 2002 году направлено 86 документов обобщающего и аналитического характера с предложениями и

рекомендациями по предупреждению нарушений и восстановлению нарушенных прав граждан.

Уполномоченный работает в тесном взаимодействии и при постоянной поддержке областной Думы и Администрации области. В результате совместных усилий дальнейшее продолжение нашла работа по реализации положений ранее утвержденной Указом Главы Администрации области Концепции обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в нашем регионе. Уполномоченным предложены конкретные мероприятия по вопросам устранения массовых нарушений прав и свобод в Смоленской области. Переданные в Администрацию области, они рассмотрены и одобрены на совещании представителей исполнительных органов власти и общественных организаций. В ближайшее время мероприятия будут утверждены Высшим должностным лицом области и станут ориентиром для государственных и муниципальных органов и их чиновников в проблемных направлениях соблюдения и защиты прав и свобод смолян, и в первую очередь - наименее защищенных из их числа.

Уполномоченный участвовал в заседаниях областной Думы, совещаниях, проводимых Главой Администрации области, конференциях, семинарах и круглых столах, организуемых областными Департаментами. Использовались в правозащитной деятельности возможности Комиссии областной Думы по рассмотрению обращений граждан.

Как сопредседатель Координационного Совета Уполномоченных по правам человека в регионах России Уполномоченный разработал и внес на рассмотрение указанного Совета изменения в Положение о его деятельности, направленные на совершенствование организации и повышение оперативности действий созданного Сообщества. Вносились предложения по планированию деятельности Координационного Совета в целях повышения эффективности его реагирования на нарушения прав и свобод, авторитетности этой общественной организации. Уполномоченный участвовал в семинарах и совещаниях Уполномоченных по правам человека субъектов Российской Федерации, проводимых на различных уровнях.

В целях привлечения внимания к проблемам защиты прав детей проведена IV правозащитная конференция «Права ребенка, их обеспечение и защита в Смоленской области», в работе которой приняли участие представители государственных органов, общественных организаций. Обобщенные материалы конференции и выработанные ею рекомендации направлены организациям, связанным с обеспечением прав детей. В соответствии с рекомендациями конференции Уполномоченным подготовлен специальный доклад «О проблемах соблюдения прав и свобод детей, защиты

материнства и детства в Смоленской области». По результатам его рассмотрения областная Дума приняла Постановление (№ 91 от 25.07.2002г.), направленное на коренное улучшение ситуации по данной проблеме.

Областная Дума рассмотрела предложение Уполномоченного и с учетом актуальности проблемы своим постановлением рекомендовала ввести в штат его аппарата должность помощника, на которого возложены обязанности по рассмотрению обращений и решению других вопросов, связанных с обеспечением и защитой прав детей. Это позволило более эффективно планировать мероприятия и концентрировать внимание на вопросах соблюдения и восстановления нарушенных прав детей, осуществлять контроль за соблюдением прав и свобод ребенка органами, учреждениями и службами, занимающимися проблемами детей, а также значительно укрепить взаимодействие Уполномоченного с правозащитными организациями, занимающимися проблемами детей. Тесное деловое сотрудничество по вопросам обеспечения и защиты прав детей налажено с региональной общественной организацией «Право ребенка» (гор. Москва), фондом «Добросердие». В настоящее время укрепилась конструктивная основа сотрудничества с Комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав Администрации области, Департаментом образования. Усилия в этом направлении предпринимаются и Департаментом труда и социального развития.

По инициативе Уполномоченного проведено заседание «круглого стола» с участием представителей государственных органов, Управлений внутренних дел и исполнения наказаний, общественных организаций, на котором обсуждены проблемы социальной реабилитации лиц, освобождающихся и освободившихся из мест лишения свободы. На заседании получили одобрение первоочередные меры по усилению работы в этом направлении.

Совершенствовалась работа по правовому просвещению жителей области, особенно учащейся молодежи. Уполномоченный и сотрудники аппарата приняли участие и выступили с сообщениями на семинаре «Право ребенка на защиту. Право на семью», проведенном в городе Рославле и организованном местной администрацией при содействии общественной организации «Право ребенка» (гор. Москва), и семинаре «Новые подходы в деятельности органов местного самоуправления по профилактике детской беспризорности, социального сиротства и защите прав детей» в городе Смоленске. Организованы встречи по правовым вопросам со студентами Смоленского Государственного педагогического университета. В марте Уполномоченным проведена вторая городская олимпиада школьников

по правозащитной тематике. Следует отметить, что призерами олимпиады во второй раз стали учащиеся школы № 30 города Смоленска, в которой работает факультативный класс по изучению курса «Права человека», разработанного Уполномоченным. Сотрудники аппарата выступили в качестве консультантов и экспертов при подготовке и отборе творческих работ школьников для участия в конкурсе «Права человека в современном мире», проводимом в рамках проекта ООН «Развитие образования в области прав человека». В результате четверо учащихся стали его лауреатами.

На новый уровень вышло взаимодействие с общественными правозащитными организациями. Их представители включены в состав экспертного Совета по вопросам прав и свобод человека, функционирующего при Уполномоченном. Руководители фонда «Добросердие», правозащитной организации «Справедливость», Совета женщин и ряда других постоянно принимают активное участие в проводимых Уполномоченным мероприятиях. В то же время Уполномоченный и сотрудники аппарата участвовали в работе этих организаций при рассмотрении вопросов правозащитного характера.

Деятельность Уполномоченного и его аппарата постоянно находила отражение в средствах массовой информации. Регулярно проводились пресс-конференции на областном радио и телевидении. Журналистам газет «Рабочий путь», «Смоленские новости» направлялись материалы о наиболее острых проблемах. В Департамент по информационно-аналитической работе переданы для опубликования в районных газетах области материалы о деятельности Уполномоченного в истекшем году. Налажены контакты с редакцией «Смоленской газеты» - официального печатного органа Администрации области. Уполномоченный регулярно отвечает в прямом эфире областного телевидения на вопросы телезрителей в рубрике «Ваше право». Силами сотрудников аппарата с привлечением местных журналистов организован выпуск газеты «Смоленский правозащитник».

Приняты меры по дальнейшему укреплению используемой в работе правовой базы и улучшению материально-технического обеспечения. Активно используется прямой доступ к правовым базам сервера Администрации области. По согласованию организуется официальная страница Уполномоченного на сайте Администрации области в Интернете. В рамках установленных деловых отношений с Санкт-Петербургским гуманитарно-политологическим центром «Стратегия» от указанной организации по договору безвозмездной аренды получены компьютеры и средства оргтехники.

2. Основные направления деятельности Уполномоченного в 2002 году

В соответствии с компетенцией, установленной областным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Смоленской области», его деятельность строилась не только на отслеживании и анализе состояния соблюдения конституционных прав на территории области, но и на содействии гражданам в восстановлении их нарушенных конституционных прав; правовом просвещении населения по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты; дальнейшем укреплении и развитии взаимодействия с органами государственной власти, органами местного самоуправления и общественными правозащитными организациями в сфере обеспечения и защиты прав человека.

Работа в истекшем периоде еще раз наглядно показала, что институт Уполномоченного не «приемная по жалобам», поскольку сообщение о нарушении прав человека, изложенное в единичной жалобе - не основа для обобщений и выводов. Таковыми основаниями для Уполномоченного являются повторяющиеся случаи, перерастающие нередко в массовые нарушения. За четыре года функционирования институт Уполномоченного уверенно заявил о себе как государственный орган, осуществляющий постоянный контроль за состоянием соблюдения конституционных прав граждан, всеми доступными средствами реагирующий в интересах государства на любые проявления нарушений прав граждан, в том числе и по каким-либо причинам не обратившихся за защитой своих прав. Об этом свидетельствует инициатива Уполномоченного в разрешении представляющих особую общественную значимость проблем, связанных с массовыми нарушениями прав и свобод граждан, а также его постоянное внимание к проблемам, выявленным в прошлых годах, которые в силу обстоятельств экономического и иного характера не нашли своего разрешения. В первую очередь, это отказ в предоставлении либо сокращении объема установленных льгот инвалидам и другим категориям граждан; положение безнадзорных и беспризорных детей, особенно - детей-сирот, права которых во многом ущемляются; в целом отрицательная демографическая ситуация при устойчивой тенденции к депопуляции населения, угрожающая в перспективе самостоятельности и самобытности Смоленской области; экологические проблемы; положение лиц без определенного места жительства; условия содержания граждан в следственных изоляторах и др. Непреходящая острота указанных проблем не позволяла снять их с контроля, требовала поиска путей разрешения, и поэтому они постоянно оставались в поле зрения Уполномоченного.

Инициативные мероприятия по устранению массовых нарушений прав граждан

Важное место в работе занимала инициатива Уполномоченного в установлении фактов и разрешении проблем, зачастую связанных с массовыми нарушениями прав граждан.

Так например, Уполномоченный постоянное внимание уделяет обеспечению прав граждан на предоставление льгот, установленных законодательством, реагированию на их нарушение.

В связи с принятием Федерального закона от 7 мая 2002 года № 49-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам денежного довольствия военнослужащих и предоставления им определенных льгот» был установлен компенсационный характер предоставления льгот по оплате жилых помещений и коммунальных услуг, абонентской платы за пользование квартирным телефоном и др., в том числе и членам семей погибших и умерших военнослужащих. Несмотря на то, что эти изменения начали действовать с 1 июля 2002 года, соответствующего механизма компенсации не разработано, что препятствовало более чем двум тысячам семей в Смоленской области пользованию этими льготами. Для исправления положения Уполномоченный обратился к заместителю Председателя Правительства Российской Федерации В.И. Матвиенко с просьбой оказать содействие в ускорении разработки и утверждения порядка выплаты указанных компенсаций. По информации Административного департамента Аппарата Правительства РФ по результатам рассмотрения нашего обращения Министерству финансов РФ дано поручение Правительства РФ по ускоренной разработке нормативного материала.

Уполномоченным была также проанализирована ситуация в сфере проведения в Смоленской области реформы жилищно-коммунального хозяйства, прежде всего в плане обеспечения прав граждан, предусмотренных статьей 7 Конституции Российской Федерации, декларирующей создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Анализ показал, что в исследуемом периоде (первое полугодие 2002г.) реальная заработная плата смолян выросла на 20 процентов, а плата за коммунальные услуги - на 350 процентов. Даже при установленном в исследуемом периоде 60-процентном уровне оплаты населением фактических затрат на предоставление коммунальных услуг часть потребителей, в первую очередь пенсионеров, многодетных и иных остро нуждающихся категорий семей в силу своего материального положения оказалась неспособной оплатить их полностью или хотя бы

частично. Это подтвердилось и официальными статистическими данными: 60 процентов населения области имели в середине 2002 года доходы ниже среднедушевого показателя, а 27,9 процента - ниже прожиточного минимума. В то же время порядок выплаты субсидий предполагает лишь частичную компенсацию затрат и только семьям, чьи расходы на оплату жилья и коммунальных услуг превышают 22 процента совокупного дохода.

С учетом этой ситуации и прогнозируемого ощутимого роста уровня коммунальных платежей Уполномоченный направил Администрации области и в областную Думу предложения о применении разумных начал при проведении реформы жилищно-коммунального хозяйства.

Уполномоченный отреагировал на массовое нарушение прав жителей города Починка о непредоставлении субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг в связи с неопределенностью механизма организации этой работы между поставщиками, расположенными как в городе Починке, так и в городе Рославле. К сожалению, этот вопрос в решении не доведен до конца, о чем свидетельствуют поступающие жалобы.

Инициативное вмешательство Уполномоченного потребовалось и для разрешения ситуации, сложившейся в Угранском районе, где по сообщению газеты «Рабочий путь» (№ 51 от 5.03.2002г., заметка В.Коренькова «Кануло в Лету льготное топливо?») прекратилось обеспечение инвалидов и участников войны, ветеранов труда, многодетных семей и других льготников дровами и углем с 50-процентной скидкой. После правового анализа ситуации Уполномоченный направил соответствующий запрос главе муниципального образования «Угранский район». В результате нарушенные права граждан были восстановлены: районный Совет депутатов предусмотрел в бюджете района средства на предоставление льгот по обеспечению топливом указанных категорий граждан, а органами исполнительной власти был разработан механизм их предоставления.

С 1999 года, то есть с момента вступления Уполномоченного в должность, в поле его зрения находится соблюдение прав детей, особенно с учетом непрекращающейся депопуляции населения нашего региона. Очевидна взаимосвязь этого явления с социально-экономической обстановкой как в регионе, так и в стране, следствием чего является постоянное снижение численности детей. По данным статистики только за 2001 год их число уменьшилось на 10 тысяч (4 процента от общего числа детей в области). Низкая рождаемость обусловлена отказом молодых семей от рождения детей или откладыванием желания обзавестись потомством на перспективу, что связано, прежде всего, с неблагоприятным материальным

положением. Ситуация еще более усугубляется возрастающей смертностью населения. По убыли населения Смоленская область находится на одном из последних мест в Российской Федерации.

Учитывая сложившееся положение, и в целях усиления гарантий прав граждан на семью, прав ребенка, права на жизнь и права на достойные условия жизни Уполномоченный внес в областную Думу предложения, направленные на разрешение проблемы. Эти предложения были учтены при подготовке обращения областной Думы к Президенту, Федеральному собранию и Правительству Российской Федерации о принятии скоординированных органами государственной власти срочных, конкретных и действенных мер, способных переломить негативные тенденции в демографическом развитии области и России в целом.

В целях изменения демографической ситуации в области и в плане практической реализации положений Концепции обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Смоленской области на 2001-2003 годы Уполномоченный также разработал и внес предложения о выделении с учетом Постановления Правительства Российской Федерации от 3 августа 1996 г. № 937 в областном бюджете ассигнований молодым малообеспеченным семьям для строительства либо приобретения жилья, одобренные на совещании представителей органов исполнительной власти области и общественных организаций.

Как уже отмечалось, в июне 2002 года Уполномоченным была организована и проведена конференция «Права ребенка, их обеспечение и защита в Смоленской области». В ее работе приняли участие представители Администрации области, органов государственной и муниципальной власти, общественных организаций и школ-интернатов. На основе анализа проблем в защите и реализации прав и законных интересов детей конференция совместно выработала и приняла необходимые решения, конкретизация которых найдет отражение в мероприятиях исполнительных органов власти.

К настоящему времени принимаются меры по реализации намеченного. *Администрацией области принято решение, которым Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав выведена из структурного подчинения Департаменту по образованию и молодежной политике. Комиссия определена в качестве основного координирующего органа по вопросам работы с детьми, о чем неоднократно ставил вопрос Уполномоченный. С Комиссией помощником Уполномоченного установлены тесные деловые контакты: проведены совместные проверки соблюдения прав ребенка в Кардымовской, Шталовской и Дубровенской школах-интернатах, осуществляются меры по внедрению на территории области системы патроната как передовой формы семейного устройства сирот*

и детей из семей социального риска, во взаимодействии проверяются жалобы о нарушении прав детей. Затрудняет деятельность Комиссии отсутствие нормативного акта, регламентирующего ее деятельность.

Следует отметить, что отношение Администрации области к проблемам соблюдения прав детей, молодежи в настоящее время изменилось. Работа приобрела более направленный, плановый характер, организационно укрепилась.

Внимание Уполномоченного привлекли факты заказных убийств, в том числе и должностных лиц, в частности - первого заместителя Главы Администрации области Прохорова В.Н., совершенное 7 августа 2002 года. Уполномоченный неоднократно обращался к правоохранительным органам в целях принятия ими мер по обеспечению главенствующего естественного права человека - права на жизнь. При этом подчеркивалось, что никакие причины, в том числе и связанность с криминальными ситуациями, не могут служить оправданием к ослаблению внимания в части раскрытия преступлений, связанных с лишением жизни человека.

Уполномоченный не оставался в стороне и от трагических событий, происходящих в стране. По его инициативе было принято обращение Сообщества Уполномоченных по правам человека Российской Федерации в связи с захватом 23 октября 2002 года террористами заложников в городе Москве. Уполномоченный выступил также с соответствующим обращением к гражданам - жителям Смоленской области. В этом заявлении он целиком и полностью поддержал меры, предпринятые государственными органами Российской Федерации по поддержанию в сложившейся ситуации порядка и безопасности, обеспечению конституционных прав граждан, и призвал земляков к спокойствию и необходимости избежать разжигания национальной розни, сплочения в единых действиях по противостоянию терроризму.

Как и в предыдущие годы инициативные действия Уполномоченного по защите и восстановлению нарушенных прав и свобод имели принципиальное значение, поскольку в первую очередь они ориентировались на интересы наименее защищенных, «молчаливых» категорий граждан, не всегда способных заявить о себе и отстаивать свои права. Часть проблемных вопросов, касающихся массового нарушения прав граждан, внесена Уполномоченным в Комиссию областной Думы по рассмотрению обращений граждан, связанных с совершенствованием правовой основы деятельности органов государственной власти Смоленской области, с решением экономических, политических и социальных вопросов, для выработки соответствующих рекомендаций в 2003 году. Это вопросы

льготного отпуска лекарственных средств отдельным категориям граждан, введения повременной оплаты местных телефонных соединений и другие.

В поле зрения Уполномоченного находились также случаи массовых нарушений, связанных, несвоевременной выплатой заработной платы, задолженность по которой на 1 января 2003 года составляет в целом более 118 млн. рублей; с неблагоприятной экологической ситуацией и др.

Одним из приоритетных направлений деятельности Уполномоченного были обеспечение и защита прав наиболее социально уязвимых групп населения: детей, и прежде всего - детей, оставшихся без попечения родителей, и детей-сирот; инвалидов; ветеранов; других категорий граждан, особо нуждающихся в защите.

Защита прав детей

Выше уже частично затрагивалась ситуация с нарушениями прав детей в их взаимосвязи с негативными демографическими процессами, характерными для нашей области. Однако, это не исключает необходимости определения конкретных направлений совместных усилий ведомств в решении вопросов по защите прав и интересов детей. Более подробно этот анализ приводился в специальном докладе Уполномоченного «О проблемах соблюдения прав и свобод детей, защиты материнства и детства в Смоленской области» с выводами и предложениями по изменению сложившегося положения в указанной сфере.

В большинстве своем причины нарушений поясняются ненадлежащим исполнением возложенных обязанностей различными органами, учреждениями, чиновниками, что особенно проявляется в сфере обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Показательна в этом отношении совместная работа по восстановлению прав гр-ки Б.¹ Являясь круглой сиротой, Б. воспитывалась в интернатных учреждениях. Попытки дирекции Ярцевской школы-интерната при выпуске Б. из школы решить вопрос о предоставлении ей жилья положительного результата не дали. После школы Б. закончила профессиональный лицей, устроилась на работу. Ее неоднократные личные обращения, ходатайства организации, где она работает, в жилищные

¹ В соответствии с областным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Смоленской области» сведения, ставшие известными в ходе производства по обращениям заявителей, не могут быть разглашены без их письменного согласия, поэтому здесь и далее в аналогичных случаях будет использоваться первая буква фамилии заявителя.

органы о предоставлении хотя бы места в общежитии, ни к чему не привели. Ситуация осложнилась в связи с рождением сына, которого из-за отсутствия жилья Б. вынуждена была сдать в Дом ребенка «Красный Бор». И только совместными усилиями с Департаментом по образованию и молодежной политике, депутатом Смоленского городского Совета Ульянковой Е.А. и при участии газеты «Рабочий путь» проблема была разрешена: Б. предоставлено жилье.

При всем благополучии в разрешении данного вопроса следует отметить, что этой ситуации, потребовавшей усилий многих служб, могло бы и не быть при надлежащем, «рутинном» исполнении чиновниками (органами опеки и попечительства, муниципальными органами) своих обязанностей. Положительный результат рассмотрения обращения сироты Б. в данном случае представляется исключением, тогда как многочисленные обращения бывших детей-сирот свидетельствуют, как правило, о безразличном отношении уполномоченных органов власти к нуждам этой категории детей, в большинстве своем не знающих своих прав. Объективности ради следует отметить значительную численность населения (детей), курируемых каждым из работников органов опеки и попечительства, что, безусловно, отражается на качестве их работы.

В работе по защите прав детей Уполномоченный столкнулся с грубейшими нарушениями и даже прямым игнорированием законодательства, касающегося жилищных прав граждан, имеющих несовершеннолетних детей. Жилищным кодексом РСФСР (п. 12 ст. 108) установлено, что из занимаемого жилья не могут быть выселены без предоставления другого жилого помещения одинокие лица с проживающими вместе с ними несовершеннолетними детьми. На практике это требование грубо нарушается.

Гражданка К., одна воспитывающая несовершеннолетнюю дочь, до 1998 года работала в АООТ «Смоленская обувная фабрика» и проживала в его общежитии. В связи с простоем предприятия была вынуждена уволиться, так как не имела иных источников существования, кроме заработной платы. По иску администрации фабрики Промышленный районный суд города Смоленска вынес решение о выселении К. из общежития в связи с прекращением трудовых отношений с предприятием. При этом суд не учел, что К. одна воспитывает несовершеннолетнего ребенка. Решение было вынесено также и с нарушением процессуальных норм, без учета мнения органов опеки и попечительства, при отсутствии их представителей в судебном заседании. По представлению Уполномоченного прокуратура области принесла протест на решение

Промышленного районного суда, что позволило восстановить нарушенные права на жилье гр-ки К. и ее несовершеннолетней дочери.

К сожалению, это не единичный случай. После обращений к Уполномоченному были восстановлены права на жилье гр-ки К., также выселенной по судебному решению из общежития вместе с двумя несовершеннолетними детьми; реализовано право на внеочередное получение жилья сиротами братом и сестрой С.; назначена пенсия по потере кормильца несовершеннолетней воспитаннице Екимовичской школы-интерната С.

Разрешение конкретных ситуаций должно сочетаться со взаимосвязанной деятельностью заинтересованных служб в предупреждении случаев социального сиротства детей, обеспечении права ребенка на семью.

Исследованиями и практикой подтверждается, что изъятие ребенка из родной семьи является крайней мерой и такие решения наиболее целесообразно сопровождать его передачей в другую - приемную или патронатную, не исключая и форм традиционного семейного устройства детей. Однако, несмотря на инициативу, проявляемую отдельными детскими учреждениями муниципальных образований, формы патронатного, приемного воспитания и содержания детей не получают должного распространения и закрепления, и дети, оставшиеся без попечения родителей, чаще всего передаются на воспитание и содержание в интернатные учреждения. Статистика подтверждает слабую эффективность «казенных» форм воспитания детей, в основном пригодную для ситуаций, связанных с социальными катаклизмами. Нарушения прав ребенка в интернатных учреждениях, администрации которых по закону являются опекунами и попечителями детей и сирот, довольно часты. Об этом уже говорилось выше, но наряду с приведенными фактами проверками фиксируются случаи несвоевременного обращения таких опекунов за назначением пенсий сиротам и взысканием алиментов на детей, чем наносится материальный ущерб подопечным. При помещении сирот в эти учреждения органы опеки и попечительства, муниципальные власти зачастую не составляют описи принадлежащего им имущества, не вносят предложений о назначении ответственных за его сохранность.

Для исправления положения Уполномоченный предлагает поэтапно, с использованием материальных и кадровых возможностей интернатных учреждений, перейти на профилактические формы работы с проблемными семьями, имеющими детей, обеспечивая сохранение для ребенка семейного окружения, с одновременным стимулированием иных форм семейного

устройства детей, таких как патронатное воспитание, социальный патронат, приемная семья.

Безусловно, концептуальное изменение подходов к содержанию и воспитанию детей означает существенную реорганизацию действующей в регионе системы работы с детьми, находящимися в интернатных учреждениях. Но этот переход не связан с финансовыми затратами. Он основывается на изменениях в пределах штатных и финансовых возможностей уже действующей сети учреждений, работающих в этом направлении.

Защита прав пенсионеров, инвалидов, ветеранов

Серьезную озабоченность вызывает положение с соблюдением прав такой категории граждан как пенсионеры, ветераны и инвалиды. Количество поступающих обращений по этим вопросам и их анализ дают основание к выводу о периодически повторяющихся нарушениях статьи 39 Конституции Российской Федерации, гарантирующей каждому гражданину право на социальное обеспечение.

Наиболее распространенной причиной нарушений является недостаточность финансовых средств муниципальных образований для полного возмещения расходов организациям, поставляющим услуги, на льготы, предусмотренные законодательством. Такое положение в свою очередь вызывает незаконные действия со стороны предприятий, обязанных обеспечивать льготное обслуживание, в частности - транспортное. Свидетельством тому стали обращения к Уполномоченному ветеранов из Монастырщинского, Кардымовского и других районов, где были введены коммерческие автобусные рейсы, исключавшие предоставление им льгот.

Аналогичные нарушения прав инвалидов и престарелых выявляются при предоставлении льгот в лекарственном обеспечении. Их отпуск в городе Смоленске фактически не осуществлялся в последние месяцы 2002 года. Пояснения причин такого положения при этом не соответствовали закону. В ряде случаев допускался произвольный отказ чиновников на письменные обращения граждан, в том числе и инвалидов.

Так, на письменном обращении инвалида гр-ки Ф. об оказании материальной помощи для приобретения жизненно необходимых лекарств, которые она не могла получить на льготных условиях, присутствует виза специалиста администрации города Смоленска: «Не оказываем помощь в связи с высокой пенсией (1230 рублей - прожиточный минимум)».

Некорректность и неэтичность такой визы бесспорно не может быть оправдана никакими ссылками на законодательство при прямом действии нормы права, содержащейся в части 1 статьи 7 и части 1 статьи 21 Конституции Российской Федерации, требующей уважительного отношения к человеку.

Ситуация с нарушением прав на льготы характерна не только для граждан, получающих трудовые пенсии, но и для ветеранов из числа бывших сотрудников органов внутренних дел, военнослужащих Вооруженных Сил и других.

Пенсионеру органов МВД гр-ну Ш., инвалиду II-ой группы, получившему заболевание в период прохождения службы, в аптеках города Сафонова не отпускали лекарства на льготных условиях. Проверка показала, что руководство Управления внутренних дел Смоленской области необоснованно, под формальным предлогом о невозможности постоянно обращаться за медицинской помощью, отказывает заявителю в прикреплении на медицинское обслуживание к ведомственной больнице с поликлиникой. При этом были напрямую проигнорированы действующие в системе МВД нормативные акты, регулирующие вопросы по существу обращения Ш. Только неоднократные настойчивые обращения Уполномоченного к начальнику Управления внутренних дел позволили удовлетворить ходатайство Ш., а также принять меры по строгому соблюдению Инструкции о порядке медицинского обслуживания в лечебно-профилактических учреждениях органов внутренних дел.

Поступающие обращения указывают на нарушение прав инвалидов, передвигающихся на инвалидных колясках. В городах не устранены различные препятствия и барьеры, затрудняющие им самостоятельный доступ в поликлиники, магазины, иные объекты социальной инфраструктуры. Отмечены случаи изменения традиционной практики доступа инвалидов в общественный транспорт, что вызвало массовое нарушение их прав. Причем внесение корректив в этих случаях сопряжено с организованным противодействием обеспечению прав инвалидов учреждениями и предприятиями.

Инвалид I-ой группы К. обратилась с жалобой на блокирование передней двери трамваев модели 608 как служебной, что затрудняет доступ инвалидов и престарелых в вагон. Проанализировав ситуацию, Уполномоченный пришел к выводу о нарушении прав инвалидов на беспрепятственное пользование общественным транспортом, предусмотренных Федеральным законом от 20.07.1995г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Одновременно

были получены данные, что оборудование передней двери в качестве служебной в трамваях указанной модели проведено в соответствии с правилами технической эксплуатации трамваев, утвержденных Министерством транспорта РФ, допускающих внесение изменений в конструкцию трамвайных вагонов. Учитывая эти обстоятельства, Уполномоченный обратился к Министру транспорта Российской Федерации с предложением совершенствования порядка согласования и внесения соответствующих изменений в правила технической эксплуатации трамваев, учитывающих интересы инвалидов, отвечающие сложившейся практике пользования ими общественным транспортом. В результате Министерством совместно с заводом-изготовителем было принято решение, отменяющее свое согласие на установку ограждения на площадке передней двери трамвайных вагонов ряда моделей, а массовое нарушение прав инвалидов устранено.

Наблюдаются факты массового ограничения предусмотренных федеральным законодательством прав граждан органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, Так, в соответствии с нормативными актами, принятыми Главой Администрации области и главами муниципальных образований в 1999-2001г.г., расходы, связанные с предоставлением инвалидам 50-процентной скидки по оплате жилых помещений и коммунальных услуг, возмещались соответственно в пределах социальной нормы и нормативов потребления. В то же время федеральное законодательство не предусматривает предоставление льгот с подобными ограничениями.

В целях устранения нарушения прав инвалидов Уполномоченный направил Администрации области свое заключение о приведении местного законодательства в соответствие с Федеральным законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Заключение было признано обоснованным. Принятым Постановлением правовые акты, ограничивающие права инвалидов, признаны утратившими силу.

В работе по устранению массового нарушения прав пенсионеров Уполномоченный постоянно опирается на помощь и поддержку со стороны органов прокуратуры.

При содействии Сафоновской межрайонной прокуратуры были восстановлены права гр-на В., с которого по решению суда удерживалась сумма переплаты пенсии, образовавшейся не по вине пенсионера. По представлению Уполномоченного прокуратура внесла протест на судебное решение в отношении В. В ходе проверки его обращения в Сафоновском районе были установлены многочисленные факты

удержаний из пенсий по обстоятельствам и основаниям, схожим со случаем с В. По выявленным нарушениям приняты меры прокурорского реагирования.

Многие вопросы по восстановлению нарушенных прав пенсионеров и ветеранов решаются совместно и при активном участии Смоленского областного Совета ветеранов.

В конце года из Совета ветеранов поступила просьба оказать содействие в разрешении проблемы, связанной с массовым отказом в предоставлении органами социальной защиты области установленных законодательством льгот вдовам военнослужащих. По индивидуальным обращениям граждан по этому вопросу Уполномоченным направлено соответствующее представление в прокуратуру области для принятия мер прокурорского реагирования. Районными прокурорами внесены представления по нарушениям закона, что позволило восстановить право на льготы ряду граждан. Для разрешения ситуации в целом требуется механизм предоставления компенсаций. С просьбой об ускорении его разработки Уполномоченный обратился в Правительство Российской Федерации.

В Совет ветеранов обратилась с жалобой участница Великой Отечественной войны, инвалид II-ой группы В. Смоленский городской центр связи и информатизации (ГЦСИ) отказал ей в установке квартирного телефона, сославшись на отсутствие технических возможностей. В то же время в подъездах дома, где проживает заявитель, были распространены приглашения жильцам установить телефоны с оплатой по коммерческим тарифам. Совет ветеранов попросил содействия Уполномоченного в разрешении проблемы. После соответствующего представления Уполномоченного в ГЦСИ телефон заявителю был установлен.

В предыдущих докладах Уполномоченный отмечал многочисленные случаи ущемления прав граждан на социальное обеспечение в учреждениях Управления исполнения наказаний по Смоленской области. Руководством Управления были приняты соответствующие меры по своевременному освидетельствованию содержащихся в следственных изоляторах и отбывающих наказание в колониях лиц для решения вопроса о назначении либо продлении выплаты им пенсий. Вместе с тем, поступающие обращения указывают на их недостаточность. По-прежнему отмечаются случаи несвоевременного направления граждан для проведения медико-социальной экспертизы.

Так, отбывающему наказание в учреждении ЯО-100\1 пос. Анохово Сафоновского района гр-ну Б. из-за несвоевременного проведения освидетельствования не была назначена и выплачена пенсия за 7 месяцев. Гр-ну Б., содержащемуся в учреждении ИЗ-67\1 гор. Смоленска, срок пропуска переосвидетельствования для подтверждения группы инвалидности составил 6 месяцев. Гр-ну Ф. по вине должностных лиц учреждений ИЗ-67\1 и ЯО100\1, своевременно не представивших необходимых документов в органы, осуществляющие пенсионное обеспечение, пенсия не назначалась в течение 6 месяцев. По данному факту в Управлении исполнения наказаний проведено оперативное совещание, виновные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

Уполномоченным проанализированы факты нарушения прав граждан, содержащихся в учреждениях Управления исполнения наказаний, на социальное обеспечение и их причины. Обобщенная информация по результатам анализа направлена в отдел по обеспечению прав человека в уголовно-исполнительной системе Министерства юстиции Российской Федерации, в структуру которого входит Управление исполнения наказаний по Смоленской области, для принятия мер по соблюдению и восстановлению конституционных прав граждан.

Отмечаются случаи формального, порою просто бездушного, подхода должностных лиц к проблемам слабо социально защищенных граждан.

Примером тому являются многочисленные обращения пенсионеров, и особенно Ленинского района города Смоленска, в различные инстанции, вызванные механическим подходом к переносу сроков выплаты их пенсий в конце 2002 года. Престарелым и инвалидам получавшим пенсию, в том числе и небольшую по размеру, в начале месяца, даты выплаты были перенесены на 10 и более дней. В результате большое число этих граждан, для которых пенсия является единственным источником существования, оказалось в тяжелой жизненной ситуации, поскольку во многих случаях сумма пенсии была ими рассчитана на каждый день до получения пенсии в следующем месяце.

Подобное отношение противоречит требованиям Конституции Российской Федерации о достойном отношении к личности. Имеются и другие весьма наглядные примеры черствого отношения чиновников к проблемам граждан, и особенно оказавшихся в сложной жизненной ситуации.

К Уполномоченному обратилась тяжело онкологически больная инвалид I-ой группы Б., находящаяся в Смоленском хосписе, с просьбой

оказать содействию в назначении ей пенсии по инвалидности. Дочь Б. 1989 года рождения из-за отсутствия средств на ее содержание была направлена в школу-интернат. В назначении пенсии заявителю было отказано со ссылкой на отсутствие гражданства России (Б. прибыла из Узбекистана и длительное время проживала в городе Смоленске с периодической регистрацией по месту пребывания). Правление Пенсионного фонда России (ПФР) по устному запросу Уполномоченного информировало о возможности назначения Б. пенсии в порядке исключения по ходатайству Смоленского отделения ПФР. Однако и после этого отделение пенсионного фонда России по Смоленской области отказало в назначении Б. пенсии, ссылаясь на ранее названные причины. При этом в ответе Уполномоченному указывалось, что «... в практической деятельности территориальных органов ПФР в ежедневной работе постоянно имеют место аналогичные ситуации, и считать их исключительными и подлежащими положительному рассмотрению нет никаких оснований». В октябре Б. умерла, оставив ребенка-сироту, вопрос о назначении пенсии которому, возможно, будет разрешен.

3. Общий и отраслевой анализ нарушений прав и свобод человека и гражданина в регионе по обращениям граждан

Работа с письменными и устными обращениями граждан является одним из направлений деятельности Уполномоченного. Их детальный анализ показывает, что жалобы граждан зачастую связаны с бездействием государственных и муниципальных органов и их должностных лиц, приведшем к нарушению прав и свобод. В основном обращения имели место после полного использования установленных законодательством формы защиты.

Общие данные об обращениях граждан

В течение 2002 года Уполномоченному поступило 497 личных и коллективных письменных обращений граждан (в 2001 году - 509). В ходе личного приема граждан Уполномоченным и сотрудниками аппарата получено 367 устных заявлений или на 15,8 процента больше, чем в 2001 году.

В практику работы введены регулярные плановые выезды Уполномоченного и сотрудников аппарата для личного приема граждан в сельские районы области, из которых поступает незначительное количество обращений. Организован плановый прием граждан в следственных изоляторах и исправительных колониях области.

Работа по рассмотрению поступивших обращений строилась в строгом соответствии с областными законами «Об Уполномоченном по правам человека в Смоленской области», и «О порядке рассмотрения обращений граждан в Смоленской области», действующим законодательством. При этом ставилась задача детального изучения описываемых ситуаций, углубленного анализа юридической состоятельности действий органов и должностных лиц, принимаемых ими решений. Приведенная ниже статистика подтверждает правильность избранной методики, исключая общие рассуждения о нарушениях прав человека. Во взаимоотношениях со структурами власти и гражданами правовой подход оправдал себя, явился объективно точным в разрешении конфликтных, спорных ситуаций.

Из общего числа рассмотренных обращений 21,5 процента признано удовлетворенными (на 2,2 процента больше по сравнению с 2001 годом), то есть по ним приняты решения в пользу заявителей о восстановлении их нарушенных прав. 1,8 процента жалоб (на 2,5 процента меньше по сравнению с 2001 годом) признаны обоснованными, то есть нарушения имели место, но их существование связано с причинами объективного порядка (низкий уровень пенсий, не обеспечивающий достойных условий жизни и т.п.). По 61,3 процента (на 8,6 процента больше по сравнению с 2001 годом) заявителям дана необходимая юридическая консультация и иные разъяснения. Отклонено по различным основаниям 15,4 процента обращений (на 7,3 меньше по сравнению с 2001 годом).

География обращений

Обращения, заявления и жалобы Уполномоченному поступали из большинства районов области. По-прежнему, наибольшее число обращений поступает от жителей города Смоленска (46,7 процента), Сафоновского, Рославльского, Ярцевского и Вяземского районов (от 9,9 процента до 3,4 процента).

Следует отметить, что если ранее ежегодно отмечалось до 4-5 районов, из которых обращений вообще не поступало, то в истекшем году к Уполномоченному обратились жители всех районов области.

Аналогичная ситуация складывается по личному приему граждан Уполномоченным: наибольшее количество принятых граждан это жители города Смоленска (68,1 процента) и близлежащих к областному центру районов. Ни одного человека не прибыло на личный прием из Глинковского, Новодугинского, Сычевского, Темкинского, Угранского, Холм-Жирковского и Шумячского районов.

Практика выездных приемов граждан, однако, свидетельствует, что отсутствие обращений еще не является показателем благополучного состояния дел в сфере соблюдения и защиты прав человека в этих районах.

Жалобы Уполномоченному поступали также из Республики Коми, городов Брянска, Самары, Архангельска, Воронежа и Нижнего Новгорода (всего 7 обращений).

Основные проблемы, содержащиеся в обращениях

Наибольшее число поступивших обращений связано с нарушением социально-экономических прав граждан - 53,7 процента от общего количества (в 2001 году - 53 процента). Значительное количество - 45,7 процента составляют также нарушения личных прав заявителей (в 2001 году - 46,4 процента. Даже с учетом проведения в 2002 году выборов Главы Администрации области и депутатов областной Думы отмечается крайне редкое обращение по вопросам несоблюдения политических прав: в течение года поступило всего 3 таких заявления или 0,6 процента от общего числа, что, однако, не говорит об отсутствии нарушений.

Анализ обращений по отраслям права свидетельствует, что первое место занимают обращения о нарушениях в сфере применения уголовного и уголовно-процессуального законодательства (30 процентов или на 2,8 процента больше, чем в 2001 году). Как и ранее, это сложные в рассмотрении жалобы, касающиеся нарушений права на справедливое судебное разбирательство и судебную защиту, права на личную неприкосновенность, заключающихся чаще всего в незаконном содержании под стражей, применении недозволенных методов добывания признательных показаний при проведении дознания и предварительного расследования. Заявляя о нарушении права на судебную защиту, граждане ставят вопрос не только о волоките со стороны судов, когда судебные процессы тянутся годами, но и о неудовлетворительной работе подразделений Службы судебных приставов, не всегда настойчиво добывающихся исполнения судебных решений. Следует отметить, что жалобы на нарушение прав в сфере применения уголовного и уголовно-процессуального законодательства прочно занимают первое место на протяжении всех четырех лет работы Уполномоченного.

Второе место по отраслям права также традиционно занимают обращения о нарушениях прав в области социальной защиты населения - 26,4 процента (в 2001 году - 27,2 процента). Содержащиеся в них сведения о нарушении прав касаются предоставления льгот различного характера (по

оплате жилищно-коммунальных услуг, установке телефона в квартирах ветеранов и инвалидов, отпуска лекарственных средств, проезда в общественном транспорте), выплат ежемесячных государственных пособий на детей, а также пособий по беременности, родам и уходу за ребенком, назначения и выплаты пенсий, предоставления путевок для лечения и отдыха.

На уровне 2001 года остается количество обращений о нарушениях в области гражданских или личных прав (13,3 процента). Чаще всего это жалобы на отказ в регистрации по месту жительства и ограничения в сроках регистрации по месту пребывания, выдаче паспорта в связи с отказом признать заявителя гражданином Российской Федерации.

Более, чем в два раза возросло по сравнению с 2001 годом количество жалоб на нарушение административного права. Такие жалобы составляют 12 процентов и связаны, как правило, с отказом государственных органов и органов местного самоуправления выдать запрошенные гражданами официальные справки или иную информацию, непосредственно затрагивающую их права и свободы, а также с неприятием административных мер указанными и другими органами.

Стабильным по сравнению с 2001 годом остается число жалоб на нарушение жилищного права (12,7 процента). В обращениях граждане ставят вопросы об отказах в постановке на очередь на получение жилья, ремонте жилища, выселении из занимаемого жилого помещения без предоставления другого жилья.

Несколько сократилось количество жалоб на нарушение трудовых прав. Они составляют в настоящее время 4,2 процента от общего числа и касаются в основном незаконных увольнений, длительной невыплаты заработной платы и выходных пособий. Вместе с тем, обращает на себя внимание возросшее по сравнению с 2001 годом количество жалоб о приеме на работу и установлении ее режима с грубыми нарушениями трудового законодательства Российской Федерации. Чаще всего нарушения допускаются частными предпринимателями. Прием на работу осуществляется ими, как правило, без оформления трудовых книжек, по окончании испытательного срока по различным основаниям работник увольняется. В большинстве случаев не оплачиваются больничные листы, не предоставляется законный отпуск, устанавливается 12-часовой рабочий день без предоставления отгулов и выходных дней, работа в праздничные дни оплачивается в обычном размере. При увольнении работнику под различными предлогами длительное время отказывают в окончательном расчете, а нередко не выплачивают его вовсе. Поступающие

Уполномоченному обращения по нарушениям трудового законодательства подтверждаются и официальными данными Государственной инспекции труда в Смоленской области (справка от 31.07.2002г. № 01-06\874). Указанные проблемы поднимались Уполномоченным во время работы круглого стола «Защита трудовых прав в новых условиях регулирования трудовых отношений», организованного 26-27 ноября 2002 года областным объединением организаций профсоюзов.

Количество обращений о нарушениях в других отраслях права (земельное, налоговое, семейное, таможенное, экологическое) незначительно и составило за год в абсолютных единицах от одного до четырех.

Анализ обращений граждан по отдельным отраслям права ***Нарушения прав в сфере применения уголовного законодательства***

В поступивших Уполномоченному обращениях граждан значительное место (30 процентов) занимают жалобы на несправедливое решение суда, на судебные ошибки или строгие приговоры, не соответствующие тяжести совершенного преступления. Учитывая, что правосудие в Российской Федерации согласно статьи 118 Конституции России осуществляется только судом, и Уполномоченный не вправе пересматривать решения судов, по таким жалобам заявителям давалась подробная консультация с разъяснениями форм защиты их прав, а в необходимых случаях такого рода обращения в установленном порядке направлялись либо в прокуратуру, либо в областной суд.

Несмотря на некоторое сокращение объема жалоб на волокиту при рассмотрении уголовных дел, такие обращения все же продолжают поступать. Участились жалобы на несвоевременность предоставления возможности ознакомления подсудимых с протоколами судебных заседаний. В результате осужденные лишаются возможности реализовать свои права подачи замечаний на протокол. Много нареканий поступает в адрес судов в связи с задержкой ответов на заявления граждан, либо их отсутствие вообще.

Ни одно из таких обращений не оставалось без внимания. Уполномоченный ставил вопросы по разрешению возникающих проблем перед областным судом, квалификационной коллегией судей, что позволило совместными усилиями восстановить нарушенные права граждан. Весьма характерна в этом отношении работа по восстановлению прав гражданина К.

Еще в конце 2001 года гр-н К. обратился к Уполномоченному с жалобой о его незаконном содержании под стражей. Проверкой было установлено,

что уголовное дело по обвинению К. находится на рассмотрении Смоленского районного суда более 2-х лет и 2-х месяцев, и все это время К. содержался под стражей. Определений о продлении срока содержания под стражей в нарушение ст. 239-1 УПК РСФСР судом не выносилось, в связи с чем К. содержался в следственном изоляторе без законных оснований. После вмешательства Уполномоченного К. был из-под стражи освобожден, а мера пресечения изменена ему на подписку о невыезде. В июле 2002 года К. вновь обратился к Уполномоченному с жалобой. При ее проверке выяснилось, что при определении срока наказания суд в нарушение требований ч. 3 ст. 72 УК РФ не зачел в указанный срок время содержания К. под стражей в течение 2-х лет 7-ми месяцев. После вынесения приговора К. шесть раз обращался в суд с просьбой ознакомить его с протоколом судебного заседания, но ни на одно заявление не получил ответа. После обращения Уполномоченного в квалификационную коллегия судей Смоленский районный суд вынес определение, которым исправил собственную ошибку и зачел К. в срок его наказания время содержания под стражей. Таким образом, нарушенные права гр-на К. были восстановлены. Следует, однако, отметить, что с указанным определением К. был ознакомлен судом лишь через четыре месяца после его вынесения.

Несмотря на принятые в прошлом году совместно с Управлением судебного Департамента и Управлением исполнения наказаний меры по предупреждению нарушений прав числящихся за судами граждан, связанных с их незаконным содержанием под стражей, жалобы такого рода продолжали поступать в значительном количестве и в 2002 году. Как правило, все они связаны с несвоевременным вынесением судами определений о продлении сроков содержания под стражей обвиняемых в совершении преступлений, сопровождаемым прямым неисполнением руководством следственных изоляторов требований действовавшего до 1 июля 2002 года Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, предоставлявшего им право освобождать из-под ареста лиц, в отношении которых отсутствуют решения судов о продлении сроков содержания под стражей.

Например, к Уполномоченному обратился гр-н Р. с жалобой на незаконное содержание под стражей в следственном изоляторе № 1 города Смоленска после истечения установленного законом срока. Проверка показала, что Р. действительно в течение 3-х месяцев без законных оснований содержится в следственном изоляторе, так как Ярцевским городским судом не было принято решения ни о продлении сроков содержания под стражей, ни об изменении меры пресечения. Справедливость была восстановлена после направления соответствующего заключения Уполномоченного председателю Смоленского областного суда и начальнику Управления исполнения наказаний.

Гр-н К. незаконно содержался под стражей в течение пяти месяцев после вступления в законную силу приговора суда. Причиной послужила устная просьба Смоленского районного суда к руководству следственного изолятора № 1 не направлять К. в колонию, так как он привлекался к ответственности по другому уголовному делу, хотя по этому делу ему была избрана мера пресечения, не связанная с содержанием под стражей. Нарушенные права гр-на К. были восстановлены после вмешательства Уполномоченного.

Обобщенная информация по указанной проблеме в целях устранения причин нарушений прав граждан направлена Уполномоченным в отдел по обеспечению прав человека в уголовно-исполнительной системе Министерства юстиции РФ.

Необходимо отметить, что после вступления с 1 июля 2002 года в действие нового Уголовно-процессуального кодекса РФ количество обращений такого рода сократилось, но все еще остается значительным.

Жалобы, поступающие из исправительных учреждений, свидетельствуют, что администрация и персонал колоний не всегда руководствуются принципами гуманизма и уважительного отношения к осужденным. Такое отношение вызывает у осужденных справедливое возмущение, а законные попытки добиться объяснений иногда неадекватно воспринимаются администрацией учреждений.

Так, к Уполномоченному обратился отбывающий наказание в учреждении ЯО-100\3 пос. Горный Сафоновского района гр-н К., который сообщил, что из-за предвзятого отношения к нему со стороны начальника отряда к нему не применяют Постановление об амнистии от 26 мая 2000 года. Совместная с прокурором по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях проверка подтвердила обоснованность жалобы К. Принятыми мерами нарушение прав гр-на К. устранено, он освобожден от дальнейшего отбывания наказания.

В связи с волокитой, допущенной медицинской частью учреждения ЯО-100\6 гор. Рославля при подготовке необходимых документов, длительное время не применялось Постановление об амнистии к осужденному С. По обращению Уполномоченного к администрации учреждения заявитель был амнистирован и освобожден от дальнейшего отбывания наказания.

В прошедшем году значительно сократилось количество обращений граждан, связанных с применением сотрудниками правоохранительных органов недозволенных приемов при задержании подозреваемых в совершении преступлений и проведении предварительного расследования. По нашему мнению, этому способствовала большая работа, проведенная Уполномоченным в 2001 году, когда обобщенные материалы по этому вопросу направлялись руководству Управления внутренних дел и в прокуратуру области. Вместе с тем, случаи таких обращений все же имеют место. При этом обращает на себя внимание тот факт, что, как следует из ответов руководителей правоохранительных органов, содержащиеся в обращениях сведения при проверке, как правило, не находят подтверждения. В то же время, при таких заключениях, как это неоднократно указывалось, правоохранительными органами не ставится вопрос о привлечении авторов к ответственности за заведомо ложный донос в совершении преступления (ст. 306 УК РФ).

К Уполномоченному поступило обращение председателя Смоленской областной организации Всероссийского общества инвалидов с приложением 14 заявлений членов общества. В них сообщалось о фактах грубого обращения сотрудников Управления налоговой полиции с инвалидами при проведении следственных действий. Их понуждали к даче признательных показаний, оказывая психологическое воздействие, угрожали привлечением к уголовной ответственности. На запрос Уполномоченного начальник Управления налоговой полиции сообщил, что факты подтвердились, действия сотрудников Управления оценены как неэтичные, и что в целях предупреждения таких действий приняты соответствующие меры.

Поступающие обращения граждан свидетельствуют о проблемах с исполнением вступивших в законную силу решений судов. Не всегда выполняются требования закона от 21.07.1997г. № 119-ФЗ «Об исполнительном производстве», в соответствии с которыми предписанные в исполнительном листе действия должны быть исполнены судебным приставом-исполнителем в двухмесячный срок со дня поступления к нему исполнительного документа. Нарушаются права граждан в связи с незаконным отказом в возбуждении исполнительного производства или его необоснованным прекращением, волокитой при исполнении требований, содержащихся в исполнительном документе.

Характерен в этом отношении пример, изложенный в устном обращении гр-на Ч., где судебным приставом Промышленного района города Смоленска разъяснялась невозможность исполнения решения суда и рекомендовалось обращение в Министерство финансов и Министерство обороны РФ, что заявителем и было исполнено, тогда как судебному

приставу надлежало в полном объеме использовать предоставленные ему полномочия. Уполномоченный направил гр-на Ч. к руководству службы судебных приставов с последующим информированием о принятых мерах.

Нередко промедление судебных приставов в сроках исполнения производства приводит к тому, что должники успевают распродать принадлежащие им недвижимость и имущество, которые могли быть использованы для погашения долга. Все это является прямым нарушением закрепленного в статье 46 Конституции Российской Федерации права граждан на судебную защиту.

До сего времени остается острой проблема в проведении согласованных мероприятий по социальной адаптации лиц, освобождающихся и освободившихся из мест лишения свободы, особенно - жителей нашей области. Отсутствие на этот счет реальных программ, слабый контроль за исполнением соответствующих инструкций Управлением внутренних дел и Управлением исполнения наказаний оставляют этих граждан без обязательной государственной помощи. Все это способствует пополнению за счет освобождающихся из колоний контингента лиц без определенного места жительства и рода занятий (т.н. «БОМЖей») либо вынуждает этих лиц возвращаться к действиям, несовместимым с законом. Положение осложняется слабой паспортизацией лиц, вышедших из мест лишения свободы. Не имея паспорта, зачастую и жилья, они, не будучи готовыми к новым условиям жизни, не могут устроиться на постоянную работу, зарегистрироваться по месту жительства, получить пенсию, медицинскую помощь, реализовать другие принадлежащие им права. По ориентировочным данным от 25 до 30 процентов лиц без определенного места жительства и рода занятий составляют ранее судимые граждане, не имеющие паспортов. По данным Управления исполнения наказаний на 1 декабря 2002 года 3558 человек из 7457 отбывающих на территории области наказание не имеют паспорта, а 1462 осужденным требуется замена старого паспорта на документ нового образца. Согласно действующим правилам их паспортизация должна осуществляться за счет средств федерального бюджета. Однако, по сообщению Управления исполнения наказаний по Смоленской области отделы паспортно-визовых служб Управления внутренних дел не принимают материалы для оформления паспортов без оплаты. Не включена указанная категория граждан и в План мероприятий по паспортизации граждан на территории Смоленской области в 2002-2003 г.г., утвержденный Постановлением Главы Администрации области от 04.10.2002г. № 239. По инициативе Уполномоченного в октябре 2002 года проблема рассмотрена на заседании круглого стола с участием представителей всех заинтересованных органов. В целях ограничения этого канала пополнения контингента лиц без определенного места жительства и рода занятий выработаны рекомендации

по изменению ситуации, подготовлен проект межведомственного соглашения по организации совместной работы, Уполномоченным направлена соответствующая информация в Администрацию области.

Из всех обращений по фактам нарушений прав граждан в сфере применения уголовного, уголовно-процессуального о уголовно-исполнительного производства 10,8 процента были удовлетворены, по 79,1 процента заявителям даны необходимые консультации, одна жалоба признана обоснованной.

Нарушения гражданских и административных прав

Следующую по объему группу составляют жалобы на нарушение гражданских и административных прав граждан (25,4 процента от общего числа). Наиболее многочисленными из них являются жалобы на отказы должностных лиц в регистрации по месту жительства, приеме документов для получения российского гражданства, длительность процедуры его установления, немотивированные случаи возврата документов. Имеются отдельные случаи незаконного изъятия паспортов органами милиции.

Примером тому являются действия отдела паспортно-визовой службы Ленинского районного отдела внутренних дел (РОВД) города Смоленска, необоснованно отказавшего гр-ке П. в обмене паспорта гражданина СССР на паспорт гражданина Российской Федерации. После направления в паспортно-визовую службу Управления внутренних дел заключения Уполномоченного о нарушении прав гр-ки П. ей был выдан паспорт гражданина России.

Гр-ка Д. обратилась с жалобой о непринятии мер по ее заявлению сотрудниками Велижского РОВД и незаконном изъятии паспорта у сына. Проведенная Уполномоченным проверка подтвердила неправомерные действия сотрудников РОВД. По факту нарушений при проведении расследования по уголовному делу в отношении сына Д. и незаконного изъятия у него паспорта прокурор района внес протест в адрес Велижского РОВД. По сообщению Управления внутренних дел лица, допустившие нарушения, привлечены к дисциплинарной ответственности.

Ситуация с соблюдением прав граждан при выдаче документов, удостоверяющих личность, и особенно определением гражданства, во многом осложняется правовой неосведомленностью обращающихся лиц, подчас их легкомысленным и пассивным отношением к произошедшим событиям распада Советского Союза, резко изменившим юридическую ситуацию состояния в гражданстве. Наиболее трудным для осознания

представляется для многих граждан период 90-х годов, как пограничье в переходе с гражданства бывшего СССР к гражданству России, коснувшийся по известным причинам многих жителей прежнего государства. Свою негативную роль в при этом сыграли сложность соответствующего законодательства, сохраняемая до настоящего времени закрытость некоторых правовых документов, регулирующих действия органов, оформляющих документы паспортно-визового характера. Добавилась к этому и острота внутренней ситуации в стране, связанной с террористическими актами, требующая соответствующих мер упреждающего характера. Вместе с тем, из обращений граждан и анализа поступающих ответов вытекают неединичные факты, свидетельствующие и о безразличном отношении работников паспортно-визовой службы к обращающимся гражданам.

Наиболее распространенным нарушением в области административного права являются необоснованные отказы в приеме заявлений граждан по различным вопросам, волокита в принятии решений. Последнее проявляется при выдаче гражданам по их просьбе справок различного характера. Здесь нарушаются порядок и сроки рассмотрения обращений граждан, что не соответствует конституционному праву на обращение (статья 33 Конституции Российской Федерации), требованиям федерального законодательства.

Гр-ка В. обратилась в МПЖРЭП № 15 с просьбой выдать справку о составе семьи, в предоставлении которой ей было отказано по причине задолженности по оплате жилья и коммунальных услуг. При проверке этого обращения было установлено, что подобные отказы в выдаче требуемых справок практикуются большинством МПЖРЭП, в связи с чем Уполномоченный направил свое заключение о нарушении прав граждан главе администрации города Смоленска для исправления положения.

Необходимо отметить, что многие граждане по причине низкой правовой грамотности направляют свои обращения в ненадлежащие инстанции. Однако последние, получив обращения, не относящиеся к их компетенции, направляют их должностным лицам, обязанным рассмотреть обращение по существу, без уведомления об этом граждан. Нередки случаи, когда нарушаются установленные законодательством сроки рассмотрения обращений. Следует отметить, что порядок рассмотрения обращений граждан на федеральном уровне определяется Указом Президиума Верховного Совета СССР, принятом еще в 1968 году и безусловно не отвечающем требованиям настоящего времени. В этой связи весьма актуальной и своевременной представляется инициатива Уполномоченного по разработке областного закона «О порядке рассмотрения

обращений граждан в Смоленской области», принятого областной Думой в марте 2002 года (№ 29-з от 04.03.2002г.), и четко определяющего обязанности должностных лиц при рассмотрении обращений.

Имеют место случаи отказа гражданам в предоставлении возможности ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими их права и свободы, чем грубо нарушаются требования статьи 24 Конституции России.

Гр-н Ш. неоднократно обращался в администрацию города Смоленска с просьбой о предоставлении ему возможности ознакомления с постановлениями администрации о выделении земельного участка, находящегося в непосредственной близости от его индивидуального жилого дома, чем, по мнению заявителя, затрагивались его права. Уполномоченному пришлось дважды обращаться с заключениями об устранении нарушений конституционных прав Ш., прежде чем он получил в администрации города копии необходимых документов.

В результате проведенных проверок и принятых мер 33,3 процента обращений из общего числа поступивших о нарушениях гражданских и административных прав граждан были удовлетворены, 61,2 процента обратившихся получили необходимые консультации. 5,5 процента жалоб по различным причинам отклонено.

Нарушения права на жилище

Увеличившееся по сравнению с прошлым годом количество обращений по вопросам жилищных прав (12,7 процента от общего числа по сравнению с 9,8 процента в 2001 году) свидетельствует, что органы местного самоуправления, жилищно-коммунальные предприятия не всегда принимают необходимые и оперативные меры реагирования на запросы населения, нарушая тем самым конституционные права граждан.

В течение 10 лет после сдачи в эксплуатацию дома № 51 в пос. Миловидово его жильцы неоднократно обращались в различные инстанции по вопросу устранения допущенных при строительстве недоделок и обеспечения квартир теплом, однако их просьбы муниципальным предприятием «Жилищник» и МПЖРЭП № 9 игнорировались. Ремонтные работы были осуществлены только после обращения Уполномоченного к главе администрации города Смоленска.

Этим же предприятием и МПЖРЭП № 13 длительно не осуществлялся ремонт дома № 5 по улице Желябова, пострадавшего в результате пожара.

Причем просьбы жильцов игнорировались, несмотря на поручение главы администрации города Смоленска произвести ремонт и расселить жильцов на период проведения ремонтных работ во временное жилье. Как и в предыдущем случае ситуация разрешилась только после вмешательства Уполномоченного.

Право на жилище обоснованно связывается гражданами с правом пользоваться полноценными жилищно-коммунальными услугами. Решение этой проблемы нередко сдерживается по причинам объективного характера. Изношенность коммуникационных сетей, недостаточность средств для их ремонта и восстановления представляется в настоящее время сложными в решении проблемами. Проводимая реформа жилищно-коммунальной сферы тяжким бременем ложится на жителей, пользующихся услугами соответствующих служб и предприятий. Вводимая система субсидий, компенсирующая малообеспеченным гражданам их расходы на оплату жилищно-коммунальных услуг действует не повсеместно. Требуются разумные и вместе с тем крайне оперативные меры для разрешения во многом взаимоисключающих друг друга проблем, обуславливающих рост социальной напряженности.

Нередки при этом случаи субъективного подхода отдельных руководителей к решению жилищно-коммунальных вопросов, длительно проживающих в ведомственном жилье.

Особенно это иллюстрируется коллективной жалобой жителей деревни Суходол Смоленского района. Они сообщили, что директор крестьянского хозяйства (КХ) «Доброволец» Панфилов А.Г. отказывает им в установке газового оборудования для отопления квартир, ссылаясь на то, что они не работают в хозяйстве. При этом он не принимал в расчет то обстоятельство, что заявители имеют инвалидность, ранее длительное время работали в КХ, в соответствии с Уставом являются его членами. Жалобы граждан в различные инстанции положительного результата не принесли. В течение всего зимнего периода 2002 года квартиры оставались без какой-либо отопительной системы. Уполномоченный оказал помощь заявителям в подготовке искового заявления в суд, обратился в прокуратуру области с просьбой поддержать защиту прав и охраняемых законом интересов граждан. Суд обязал КХ за счет собственных средств приобрести и установить газовое оборудование. В настоящее время судебное решение исполнено. Учитывая неординарность ситуации, Уполномоченный не снимает жалобу с контроля.

17,5 процента обращений по этим вопросам удовлетворены, 73,7 процента заявителей получили исчерпывающие консультации, 6,3 процента обращений отклонено.

4. Выводы и предложения

Обобщение и анализ итогов четвертого года деятельности Уполномоченного, поступивших обращений дают основание к выводу о том, что нарушения конституционных прав граждан по-прежнему остаются достаточно обыденным и распространенным явлением. Во многом сложившееся положение объясняется причинами объективного порядка. В их числе - непреодоленность последствий социально-экономического кризиса 90-х годов, слабая востребованность экономического потенциала области за ее пределами, что является одним из непреходящих условий успешного развития экономики в целом. Хронический финансовый дефицит, складывающийся в регионе, негативно отражается на уровне заработной платы, особенно - в бюджетной сфере, на оказании помощи и поддержки слабо социально защищенных категорий граждан - пенсионеров, инвалидов, многодетных и неполных семей и т.д. В настоящее время по ориентировочным данным свыше 60 процентов населения области имеют доходы ниже среднедушевого дохода, а около 30 процентов - ниже прожиточного уровня. Вынужденно при этом констатируется несоблюдение конституционного требования об обеспечении человеку достойного уровня жизни (часть 1 статьи 7 Конституции Российской Федерации).

Приведенные причины усугубляются факторами субъективного порядка нарушений законных прав и интересов граждан. В их числе - ненадлежащее исполнение должностными лицами своих обязанностей ввиду либо слабого знания ими законодательства, либо прямого игнорирования требований закона под предлогом невозможности и «нецелесообразности» его исполнения. Когда доходы граждан, в том числе и в виде пенсий, не достигают прожиточного минимума и должны восполняться мерами социальной защиты, факторы субъективного подхода в исполнении требований закона становятся совершенно нетерпимыми. Однако, случаи нарушения Конституции Российской Федерации по причинам субъективного характера не всегда получают резкую оценку со стороны вышестоящих органов и должностных лиц. Преобладает при этом либо нейтральное отношение к нарушению Конституции, либо корпоративность интересов системы в защите работников, допустивших в отношении граждан действия, несовместимые с требованиями Конституции России.

Факты слабой, а в ряде случаев и полной безнаказанности чиновников накладываются на низкую правовую грамотность подавляющей части населения, порождающую его бессилие перед произволом отдельных чиновников. Не последнее место среди причин нарушений занимает и слабая упреждающая деятельность правозащитных организаций, ориентированных на защиту прав и свобод граждан, хотя соответствующая активность в этом наметилась.

Все вышеизложенное нашло свое отражение в Концепции обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Смоленской области, утвержденной 10 декабря 2001 года Указом Главы Администрации области. В ней содержатся необходимые поэтапные предложения по корректировке сложившейся ситуации, и в первую очередь среди слабо социально защищенных категорий граждан.

В настоящее время необходимы усилия по практической реализации положений Концепции на основе предложений, которые изучены и получили одобрение у вновь избранного Высшего должностного лица Смоленской области, депутатов областной Думы.

Уполномоченный считает целесообразным:

1. Ускорить процесс рассмотрения и утверждения разработанных мероприятий по реализации положений Концепции, предполагающих начальные шаги не только в оптимальной корректировке обеспечения прав и свобод граждан, но и в целом системы отношений, основанных на праве, соблюдении положений Конституции Российской Федерации. С учетом важности вопроса полагаем целесообразным вынести рассмотрение этих мероприятий на Третий Смоленский Народный Собор для окончательного утверждения.

2. Вернуться к Постановлению областной Думы от 31.01.2002г. № 48 в части повсеместной организации, в том числе и на уровне муниципальных образований, надлежащего отношения к правам и свободам граждан.

3. Первостепенное внимание уделить реализации Постановления областной Думы от 25.07.2002г. № 91 «О специальном докладе Уполномоченного по правам человека в Смоленской области «О проблемах соблюдения прав и свобод детей, защиты материнства и семьи в Смоленской области» как важнейшего документа, обеспечивающего будущего нашего региона.

Полагаем, что эти первоочередные организационные мероприятия позволят сконцентрировать внимание на актуальных вопросах соблюдения прав и свобод человека в нашей области, объединить усилия всех ветвей власти и общественности в решении проблем в этой сфере.

* * *

В докладе Уполномоченного по итогам четвертого года деятельности затронуты наиболее существенные проблемы обеспечения и защиты прав и свобод граждан, гарантированных им Конституцией Российской Федерации. Доклад не претендует на полное и всестороннее изложение правозащитных проблем, он основан, прежде всего, на обобщении и анализе тех фактов, с которыми сотрудники аппарата в течение года столкнулись в своей работе. Уполномоченный считает, что работа по обеспечению и защите конституционных прав граждан это не только задача Уполномоченного, но и многих других организаций и ведомств. Отношения с ними строились и будут строиться в дальнейшем на конструктивных основах, базироваться на точных выводах и оценках о состоянии правозащитной ситуации, уважительном отношении к правам и свободам, принадлежащим человеку. Анализ проделанного и полученные результаты позволяют сделать вывод, с одной стороны, о более целенаправленной работе в истекшем году, а с другой стороны - выявить упущения и недостатки, неиспользованные пока резервы.

На решение этих вопросов и будут направлены усилия Уполномоченного в 2003 году.

Уполномоченный по правам человека
в Смоленской области

В.Н. Осин

январь 2003 года
гор. Смоленск