

# **ДОКЛАД**

## **Уполномоченного по правам человека в Ставропольском крае**

В соответствии со статьей 16 Закона Ставропольского края от 08.05.2002 года «Об Уполномоченном по правам человека в Ставропольском крае», доклад «О состоянии соблюдения прав и свобод граждан на территории Ставропольского края в 2008 году» направлен:

1. Губернатору Ставропольского края;
2. Председателю Государственной Думы Ставропольского края;
3. Прокурору Ставропольского края;
4. Председателю Ставропольского краевого суда;
5. Председателю Арбитражного суда Ставропольского края;
6. Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

Ставрополь  
2009

# СОДЕРЖАНИЕ

Стр.

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Общие вопросы защиты прав и свобод человека .....</b>   | <b>3</b>  |
| <b>Глава I.</b>  |           |
| <b>Анализ обращений, поступивших в аппарат Уполномоченного, опыт работы и проблемы .....</b>                   | <b>8</b>  |
| <b>Глава II.</b>   |           |
| <b>О соблюдении прав граждан органами государственной власти края и органами местного самоуправления .....</b> | <b>13</b> |
| <b>Глава III.</b>  |           |
| <b>Реализация конституционных прав и свобод граждан в крае</b>   |           |
| 1. Обеспечение прав граждан на безопасность и неприкосновенность ....  | 20        |
| 2. Право на справедливое следственное и судебное разбирательство .....   | 25        |
| 3. Соблюдение прав человека в сфере миграционных отношений .....   | 37        |
| 4. Права военнослужащих и лиц, уволенных с военной службы .....  | 43        |
| 5. Соблюдение прав лиц, содержащихся под стражей и находящихся в местах лишения свободы .....                  | 46        |
| 6. Право на жилище и надлежащее жилищно-коммунальное обслуживание .....  | 51        |
| 7. Право на свободный труд .....   | 56        |
| 8. Право на социальное обеспечение и медицинскую помощь .....  | 58        |
| 9. Защита прав и законных интересов женщин и детей .....   | 60        |
| <b>Глава IV.</b>   |           |
| <b>Правовое просвещение, взаимодействие с общественными и правозащитными организациями .....</b>               | <b>65</b> |
| <b>Заключение .....</b>  | <b>69</b> |
| <b>Приложения .....</b>  |           |

## **ДОКЛАД**

### **«О состоянии соблюдения прав и свобод граждан на территории Ставропольского края в 2008 году»**

#### **Общие вопросы защиты прав и свобод человека.**

2008 год останется в нашей памяти как год важных политических событий в жизни страны, в числе которых выборы Президента РФ, принятие «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», а также важных юбилейных дат: 60-летия Всеобщей Декларации прав и свобод человека и 15-летия Конституции РФ.

В своей речи 08.02.2008 года «Стратегия развития России до 2020 года» В.В. Путин сказал: **«Будущее российской политической системы определено стремлением современного человека, миллионов наших граждан к индивидуальной свободе и социальной справедливости. Работа здесь рассчитана на годы. И она обязательно продолжится с помощью просветительской деятельности, воспитания гражданской культуры, через повышение роли неправительственных организаций, уполномоченных по правам человека, общественных палат...»**

В числе важнейших государственных приоритетов, в своем послании Федеральному собранию в 2008 году Президент РФ Д.А. Медведев назвал:

- дальнейшее совершенствование и развитие институтов демократии и гражданского общества;
- обеспечение и защиту прав и свобод человека от чиновничьего произвола.

Медведев Д.А. сказал: **«В России на протяжении веков господствовал культ государства и мнимой мудрости административного аппарата. А отдельный человек с его правами и свободами, личными интересами и проблемами воспринимался в лучшем случае как средство, а в худшем – как помеха для укрепления государственного могущества... Ущемление гражданских свобод и действий, ухудшающих материальное положение людей, не только аморальны, они ещё и не законны».**

Как вытекает из послания, мы не сможем построить подлинно демократическое, правовое государство, эффективно бороться с коррупцией, бюрократией, нарушениями прав человека и другими общественными пороками:

- без создания справедливого и честного суда и такой же правоохранительной системы;
- без повышения уровня правовой и правозащитной культуры населения и повседневной борьбы с правовым нигилизмом.

**«Сейчас уже вносятся, сказал Президент, изменения в законы, регулирующие деятельность сотрудников таможни и органов внутренних дел, прокуратуры и федеральной службы безопасности,**

**судей и служащих аппаратов судов, органов государственной власти и муниципальных органов... Цель их - формирование качественно новой правовой системы и независимого честного суда».**

Однако все эти меры могут оказаться неэффективными, если одновременно с правовой реформой не будет идти борьба с ложью, необязательностью, безответственностью, с двойными стандартами жизни и поведения.

Именно через это должно начаться наше очищение, социальное и духовное возрождение. Слишком глубоко проникли в человеческое и общественное мировоззрение и быт поры жестокости и безразличия к судьбе маленького, бедного человека. Многие мыслят и прикрывают свои сомнительные, с точки зрения права и морали, дела заботой о мифических, виртуальных государственных и общественных интересах.

**Я же уверен в том, что пока мы не станем исходить из того, что Человек, его Права и Свободы являются высшей ценностью и что их нельзя противопоставлять государственным и общественным интересам, мы не сможем эффективно защищать конкретного человека, его семейные и другие ценности.**

Люди должны быть уверены в том, что живя честно, по гражданскому долгу и совести, вступая в борьбу с общественными пороками, их безопасность надежно гарантирована, что в нужный момент они найдут защиту от наезда влиятельного бюрократа или коррупционера, хулигана или преступника.

**Гарантом этого, по мысли Президента, должен стать Справедливый и Честный суд и такая же правоохранительная система.**

Важная роль в достижении этих целей принадлежит правозащитникам.

На протяжении десятилетий российское правозащитное движение формировалось и воспринималась исключительно как сила, оппозиционная власти. Однако, сегодня социальный запрос на неё как в России, так и в мировой практике сместился в сторону защиты интересов конкретного человека, таких как личная безопасность, право на справедливый суд и такую же правоохранительную деятельность, на свободу слова и творчества, на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ней, а также на обеспечение качества промышленных товаров и пищевых продуктов, социальных гарантий, экономической и общественной стабильности.

**Состояние соблюдения прав и свобод человека в крае типичны для современной России.**

Действующее российское законодательство устроено так, что защиту прав и свобод человека оно считает основной, приоритетной задачей любой государственной деятельности, наряду с выполнением уставных задач, ради которых создан тот или иной государственный орган.

Прежде всего следует обратить внимание на то, что Конституция РФ в статье 2 объявила человека, его права и свободы высшей ценностью, а в статьях 17, 18, 33 и 45 обязала всех должностных лиц органов власти и

местного самоуправления считать, **что соблюдение прав и свобод человека должно определять смысл и содержание их повседневной служебной деятельности.**

Высшие органы законодательной и исполнительной власти в соответствии со своим статусом обязаны не только защищать права человека, но и являются гарантами их обеспечения и соблюдения.

**Кроме этого, в стране существует мощная многоступенчатая система правоохранительных и судебных органов, задача которых, решая специальные задачи, возложенные на них законом, защищать права и свободы человека.**

Например, в Законе о прокуратуре РФ надзор за соблюдением прав и свобод человека указан как главное и приоритетное направление её деятельности.

В законах о милиции и органах безопасности защита прав человека названа второй, решаемой одновременно с выполнением ими основной задачей.

Уголовно – процессуальное законодательство РФ, регламентирующее отношения государства и гражданина в наиболее специфичной и уязвимой сфере общественных отношений, в главе второй УПК РФ защиту личности считает одной из двух целей уголовного судопроизводства. Закрепляя принципы уголовного судопроизводства, УПК РФ определяет, что **«уголовное преследование и назначение виновным справедливого наказания в той же мере отвечают назначению уголовного судопроизводства, как и отказ от уголовного преследования невиновных, как и освобождение их от наказания в случае следственной или судебной ошибки, как и реабилитация каждого, кто необоснованно подвергся уголовному преследованию».**

Забота о защите прав и свобод человека пронизывает и другие законы, регламентирующие отношения государства и гражданина, закрепляя презумпцию невиновности не только как принцип уголовно - процессуальной деятельности, но и как принцип отношений должностного лица, государственного органа и гражданина.

**Нельзя не видеть, что государство постоянно совершенствует свою деятельность по защите прав человека. На обеспечение открытости и гласности в работе направлено создание при всех государственных органах Общественных Советов.**

Принятый 2 мая 2006 года Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» завершил создание правовой основы для эффективной защиты населением своих прав и свобод.

На это же направлена продолжающаяся правовая реформа и организационная работа по очищению государственных органов и органов местного самоуправления, а также правоохранительных и судебных органов от коррупционеров и лиц, утративших моральное право на осуществление публичной деятельности. Федеральный закон «О противодействии

коррупции» от 25 декабря 2008 года придал этой работе новый импульс.

**Наконец, сознавая, что действующие государственные, правоохранительные и судебные органы не пользуются всеобщим доверием населения, государство создает новую, альтернативную им государственную внесудебную систему дополнительной защиты прав и свобод человека - систему Уполномоченных по правам человека.**

**Наряду с государственной системой защиты прав и свобод человека в последние годы в России возникла широкая сеть негосударственных правозащитных органов федерального, регионального и местного уровня, а также некоммерческих объединений и других правозащитных организаций.**

Во главе этой пирамиды, - без властной вертикали, Общественная Палата РФ с весьма большими возможностями влияния на государственную власть в целях обеспечения и защиты прав и свобод человека.

**Наконец, в последнее время российские граждане получили свободный доступ к мировым и европейским механизмам защиты прав и свобод. В их числе Комитет по правам человека ООН, Европейский суд по правам человека в Страсбурге, Франция, другие международные органы и организации.**

**И, тем не менее, защита прав и свобод человека, и не только в нашей стране, остается слабым звеном в деятельности многих, если не сказать всех государств.**

Причину этого я вижу в исторических корнях каждого народа, в уровне общей и правовой культуры населения. Дело, на мой взгляд, в том, что эффективность политической и правовой систем определяют не только их руководители, но и тысячи чиновников и служащих. Несоблюдение или неточное соблюдение ими законов, в том числе закрепляющих права и свободы, то есть неудовлетворительное их правоприменение - это чаще всего результат не только и не столько несовершенства правовой системы, плохих законов или дурного умысла чиновников, хотя есть и такое, а скорее - это результат их низкой культуры, в том числе и правовой, замешанной на субъективном понимании ими конкретной правовой нормы и личном, нередко корыстном, интересе.

**Но это вовсе не значит, что правозащитная деятельность не нужна или становится менее значимой. Наоборот, она становится еще более важной и общественно полезной.**

Она - тот общественный бумеранг, который не дает чиновникам и их руководителям расслабляться, забывать о защите прав человека. Она лучшее средство от самоуспокоенности, зазнайства, переоценки сделанного. Она двигатель совершенствования государственной деятельности, правовой реформы и правозащитной деятельности.

Объявленная Президентом РФ Д.А. Медведевым программа борьбы с

правовым нигилизмом, а также по улучшению деятельности государственного аппарата, правоохранительной и судебной систем России может быть решена только при активной поддержке самых широких слоев общественности и правозащитников прежде всего.

Права и свободы человека, как показывает жизнь, не реализуются сами по себе. И не только у нас, но и в других, даже самых демократических странах, политические и правовые системы которых, как принято считать, и не без оснований, работают лучше, чем наши.

Права человека лучше реализуются там, где сами граждане и их объединения цивилизованно борются за них, где создано и эффективно работает гражданское общество, создан широкий набор эффективных средств правовой защиты и влияния на власть предрержащих.

**Людей надо не только обучать основам права и правовой культуре, но и воспитывать у них правозащитную культуру, то есть умение и желание защищать свои права, а не ждать, когда за них вступится добрый «барин».**

Учить людей надо на конкретных, поучительных примерах успешной защиты прав и свобод. Каждый, борющийся за свои права, должен понимать, что процесс этот рутинный, результаты его не всегда предсказуемы, но иное в юридической практике встречается редко.

**На успех в борьбе за справедливость может рассчитывать только тот, кто проявит большую юридическую компетентность и настойчивость.**

Предстоит долгий и трудный путь к реальному признанию того, что права и свободы человека являются высшей ценностью. Но это не должно нас лишать надежды и веры в то, что вместе мы его преодолеем!

О востребованности населением края деятельности Уполномоченного по правам человека свидетельствует следующая статистика обращений граждан.

**Глава I.**  
**Анализ обращений, поступивших в аппарат Уполномоченного, опыт работы и проблемы.**

Анализ обращений по субъекту правового регулирования выглядит так

| <b>Обращения граждан</b>   | <b>2003 г.</b> | <b>2004 г.</b> | <b>2005 г.</b> | <b>2006 г.</b> | <b>2007 г.</b> | <b>2008 г.</b> |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>Письменные:</b>   | <b>981</b>     | <b>1298</b>    | <b>2020</b>    | <b>1770</b>    | <b>1767</b>    | <b>1627</b>    |
|  | <b>(100%)</b>  | <b>(+32%)</b>  | <b>(+56%)</b>  | <b>(-12%)</b>  | <b>(0,0%)</b>  | <b>(-8,6%)</b> |
| В том числе:   |                |                |                |                |                |                |
| О нарушении прав территориальными структурами федеральных органов власти и управления и их должностными лицами | <b>796</b>     | <b>975</b>     | <b>1543</b>    | <b>1429</b>    | <b>1394</b>    | <b>1072</b>    |
|  | <b>81,1%</b>   | <b>75%</b>     | <b>76%</b>     | <b>80,7%</b>   | <b>78,9%</b>   | <b>65,9%</b>   |
| О нарушении прав краевыми органами власти и управления и их должностными лицами                                | <b>101</b>     | <b>102</b>     | <b>111</b>     | <b>112</b>     | <b>45</b>      | <b>112</b>     |
|  | <b>10,3%</b>   | <b>7,8%</b>    | <b>6%</b>      | <b>6,3 %</b>   | <b>2,6%</b>    | <b>6,9%</b>    |
| О нарушении прав органами местного самоуправления и их должностными лицами                                     | <b>84</b>      | <b>221</b>     | <b>366</b>     | <b>229</b>     | <b>328</b>     | <b>443</b>     |
|  | <b>8,6%</b>    | <b>17%</b>     | <b>18%</b>     | <b>13%</b>     | <b>18,5%</b>   | <b>27,2%</b>   |

|                                     |               |               |               |                |              |                |
|-------------------------------------|---------------|---------------|---------------|----------------|--------------|----------------|
| <b>Рассмотрено устных обращений</b> | <b>719</b>    | <b>1249</b>   | <b>1487</b>   | <b>1496</b>    | <b>1557</b>  | <b>1698</b>    |
|                                     | <b>(100%)</b> | <b>(+74%)</b> | <b>(+19%)</b> | <b>(+0,6%)</b> | <b>(+4%)</b> | <b>(+8,3%)</b> |

|  |               |               |               |              |              |               |
|--|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|---------------|
| <b>Итого рассмотрено письменных и устных обращений</b> | <b>1700</b>   | <b>2547</b>   | <b>3507</b>   | <b>3266</b>  | <b>3324</b>  | <b>3325</b>   |
|  | <b>(100%)</b> | <b>(+49%)</b> | <b>(+38%)</b> | <b>(-7%)</b> | <b>(+2%)</b> | <b>(0,0%)</b> |

По предмету правового регулирования письменные обращения распределяются так:



| №   | Предмет обжалования   | 2003 г. | 2004 г. | 2005 г. | 2006г. | 2007 г. | 2008 г. |
|-----|---|---------|---------|---------|--------|---------|---------|
| 1.  | - приобретение гражданства  | 83      | 31      | 54      | 53     | 108     | 71      |
| 2.  | - нарушение жилищных прав   | 74      | 97      | 146     | 100    | 125     | 145     |
| 3.  | -нарушение прав землепользования  | 32      | 42      | 53      | 30     | 52      | 66      |
| 4.  | - нарушение социальных прав   | 121     | 175     | 199     | 120    | 124     | 207     |
| 5.  | - нарушение прав молодежи, женщин, военнослужащих                         | 12      | 19      | 129     | 34     | 42      | 39      |
| 6.  | -вопросы расследования преступлений                                       | 174     | 304     | 407     | 397    | 421     | 400     |
| 7.  | -приговоры и другие судебные акты по уголовным делам                      | 192     | 264     | 417     | 472    | 382     | 270     |
| 8.  | - решения и другие судебные акты по гражданским делам                     | 113     | 159     | 209     | 196    | 121     | 138     |
| 9.  | - не исполнение судебных решений  | 39      | 53      | 76      | 54     | 52      | 57      |
| 10. | - нарушение прав и свобод задержанных, арестованных, отбывающих наказание | 40      | 22      | 77      | 80     | 117     | 70      |

| Поступило обращений из районов края             |        |        |                 |                |                |
|---|--------|--------|-----------------|----------------|----------------|
|   | 2007г. | 2008г. |                 | 2007г.         | 2008г.         |
| Шпаковский                                      | 55     | 68     | Нефтекумский    | 28             | 14             |
| Кочубеевский                                    | 36     | 38     | Андроповский    | 4              | 12             |
| Изобильненский                                  | 26     | 31     | Благодарненский | 20             | 12             |
| Советский                                       | 18     | 28     | Буденовский     | 12             | 12             |
| Труновский                                      | 17     | 27     | Ипатовский      | 7              | 12             |
| Предгорный                                      | 29     | 21     | Левокумский     | 4              | 12             |
| Минераловодский                                 | 11     | 19     | Новоселицкий    | 12             | 11             |
| Александровский                                 | 13     | 16     | Апанасенковский | 9              | 10             |
| Красногвардейский                               | 12     | 16     | Георгиевский    | 16             | 9              |
| Петровский                                      | 30     | 16     | Кировский       | 10             | 8              |
| Туркменский                                     | 9      | 16     | Арзгирский      | 14             | 6              |
| Новоалександровский                             | 17     | 15     | Курской         | 18             | 6              |
| Грачевский                                      | 19     | 14     | Степновский     | 15             | 2              |
| <i>Итого:</i>                                   |        |        |                 | 461<br>(26,1%) | 451<br>(27,7%) |
| Поступило обращений из городов края             |        |        |                 |                |                |
| г. Ставрополь                                   | 448    | 381    | г. Невинномысск | 49             | 29             |
| г. Пятигорск                                    | 128    | 106    | г. Георгиевск   | 19             | 23             |
| г. Кисловодск                                   | 36     | 40     | г. Мин-Воды     | 20             | 22             |
| г. Ессентуки                                    | 42     | 39     | г. Железноводск | 16             | 11             |
| г. Буденновск                                   | 32     | 31     | г. Лермонтов    | 16             | 11             |
| <i>Итого:</i>                                   |        |        |                 | 806<br>(45,6%) | 693<br>(42,6%) |
| Исправительные колонии и следственные изоляторы |        |        |                 |                |                |
| <i>Итого:</i>                                   |        |        |                 | 451<br>(25,5%) | 438<br>(26,9%) |
| Из других субъектов федерации                   |        |        |                 |                |                |
| <i>Итого:</i>                                   |        |        |                 | 49<br>(2,8%)   | 45<br>(2,8%)   |
| <i>Общее количество:</i>                        |        |        |                 | 1767           | 1627           |

Одной из обязанностей Уполномоченного по правам человека в крае, возложенных на него статьей 16 краевого закона об Уполномоченном, является подготовка ежегодного доклада «О состоянии соблюдения прав и свобод граждан на территории края», а также информация об этом населения, властей края, депутатов.

Выполнение этой обязанности начну с общего анализа приведенных выше статистических показателей за прошедший год.

После ежегодного роста числа обращений к Уполномоченному, в первые годы его работы, число их в последние годы стабилизировалось.

**Общее число рассмотренных аппаратом Уполномоченного обращений в 2008 году составило 3325, что на уровне прошлого года.**

В то же время число письменных обращений сократилось на 8%, что свидетельствует об уменьшении наиболее грубых нарушений прав граждан, на что они, как правило, реагируют письменно. Это же подтверждает факт последовательного сокращения числа обращений на деятельность судебных и правоохранительных органов, решения которых, как известно, затрагивают наиболее острые и болезненные проблемы людей. Число таких обращений снизилось с 976 до 655.

Число обращений по вопросам приобретения гражданства снизилось на 37%; по вопросам обеспечения прав несовершеннолетних, женщин, военнослужащих на 3%; на условия содержания заключенных под стражу - на 40 %.

Наряду с сокращением жалоб по указанным выше проблемам увеличилось их число на нарушения социальных прав и гарантий - на 67%, по вопросам нарушения жилищных прав - на 16%, по вопросам землепользования - на 27%.

Рост числа таких обращений свидетельствует о нерешенности многих социальных проблем, таких как обеспечение социальным, бесплатным жильем, низкий уровень пенсий и пособий, безработица, нарушения трудовых, жилищных и иных прав.

Но все это не дает оснований для вывода о серьезных просчетах в работе Правительства и Думы, либо Министерства труда и социальной защиты населения края. Объяснением такому росту могут служить нарастающие негативные проявления мирового кризиса, усугубившего и без того ограниченные возможности властей края и местного самоуправления по решению известных и назревших социальных задач.

Но объяснять причины большого числа жалоб по социальным вопросам только объективными факторами будет не верно. Далекое не всегда они вытекают из объективных условий. Нередко они - результат отчуждения и оторванности властей от нужд и потребностей населения, плохого исполнения и контроля за прохождением устных и письменных обращений, нежелания или неумения за повседневной текучкой услышать и решить судьбоносную для человека, но посильную для власти, проблему или даже толком объяснить, почему её нельзя решить сейчас или вообще.

Повседневные вопросы жизни людей, как правило, должны решаться на местах. Рост же таких обращений в краевые и федеральные органы свидетельствует как о слабой осведомленности органов местного самоуправления о нуждах населения, так и о медленной передаче им не только полномочий, но и экономических, финансовых, организационных возможностей для их реализации.

Произошедшее два года назад укрепление руководства прокуратуры края, краевого и арбитражного судов и последовавшее за этим повышение спроса с горрайпрокуроров, с мировых и районных судей, за соблюдение процессуальных сроков, за качество расследования и рассмотрения ими дел, способствует повышению уровня правосудия в крае, росту его авторитета у населения, в том числе у правозащитников, что проявляется в заметном снижении, в последние два года, числа обоснованных жалоб на приговоры судов и решения прокуроров.

В то же время, нередко ещё жалобы на ограничение прав граждан на доступ к правосудию, на необоснованные отказы в приеме исковых заявлений, или заявлений о совершенном преступлении, а также на несвоевременное получение копий процессуальных документов, необходимых для подачи жалоб на состоявшиеся судебные решения.

Волокита при проверке заявлений о совершенных преступлениях, необоснованные неоднократные отказы в возбуждении уголовных дел или необоснованные прекращения дел без их полного и всестороннего расследования, по существу, лишают граждан права на доступ к правосудию. Обжаловать своевременно такие действия в суд по этим причинам не удастся в течении длительного, нередко исчисляемого годами, срока, что в конечном счете серьезно осложнит процесс последующего судебного разбирательства. **Наиболее распространены подобные нарушения в деятельности следственных органов, особенно милицейского дознания.**

Одновременно с укреплением служебной дисциплины в практической деятельности правоохранителей стали проявляться позитивные последствия организационного и процессуального разделения следственной деятельности и прокурорского надзора. Прокуроры стали чаще и бескомпромиснее, без оглядки на статистические показатели, отменять или опротестовывать незаконные или сомнительные решения следователей, дознавателей и оперативных работников. В судебном заседании они стали чаще занимать беспристрастную позицию, реально способствуя обеспечению справедливого судебного разбирательства.

Однако, хорошее начало и ожидания надо ещё закрепить и оправдать.

Снижается в последние годы число жалоб граждан на применение к ним в органах внутренних дел насилия, в том числе и физического. Однако, медленное снижение - слабое утешение от не терпящей отлагательства проблемы. Известно, что её коренное решение во многом связано с трудностями проверки достоверности таких сообщений, так как нередко

случаи оговора оперативных работников и дознавателей. По возбужденным по таким фактам делам нередко случаи отказа заявителей от своих показаний о применении к ним насилия.

Однако, нельзя не видеть и того, что подобные заявления характерны не для всех органов и служб ГУВД, а только отдельных, где отношение к проверке таких сообщений формальны, не лишены ведомственности и корпоративной солидарности.

**К сожалению, прокуроры и суды также не всегда требовательны к следователям и дознавателям в оценке законности их действий, а значит и к допустимости доказательств, собранных с нарушениями требований закона.**

В последнее время в крае усиливается борьба с коррупцией и злоупотреблениями властью или служебным положением. Можно только приветствовать борьбу с такими преступлениями и явлениями. Однако она не должна подменяться имитацией борьбы. Яркий пример этому опубликован в газете «Ставропольские губернские ведомости» за 21 января 2009 года в статье «За оброк – условный срок». В ней сообщается о том, что в 2007 году за неоднократное мошенничество и хищение чужого имущества был осужден на 3 года условно руководитель отдела имущественных и земельных отношений Арзгирской районной администрации Деревянко. Несмотря на осуждение, он от должности не был освобожден и продолжает работать в настоящее время.

Такая гуманность в оценке действий влиятельных коррупционеров воспринимается не иначе как проявление круговой поруки.

В то же время в погоне за показателями, в целях создания видимости борьбы с этим злом, нередко случаи поспешного возбуждения уголовных дел, которые, как и было изначально очевидно, заканчиваются их прекращением. Но этим существенно нарушаются права и свободы лиц, в отношении которых они возбуждаются, они компрометируют их и даже правильную идею об усилении борьбы с такими проявлениями.

Когда же дела необоснованно возбуждаются в отношении представителей власти или бизнеса, то это часто воспринимается как форма давления на бизнес или сведения счетов за активную служебную деятельность.

Так, факт законности приобретения для Минфина края служебного офиса был предметом неоднократных проверок, которые заканчивались согласием проверяющих с законностью этой сделки. Однако в ноябре 2008 года все краевые и федеральные СМИ опубликовали сообщение о возбуждении уголовного дела в отношении принципиального и известного в крае руководителя. И хотя прокуратура края тут же отменила это постановление, как необоснованное, вред от этой, если её можно так назвать, ошибки, колоссален. Подорван имидж властей и даже авторитет самого края. Облыжно оскорблен человек и руководитель, имеющий безупречную репутацию и авторитет бескорыстного и способного руководителя. Странно, что следствие, имея обязанность сначала доказать вину, а потом о ней

сообщать, начало со второго.

К сожалению, такие факты не единичны. Речь идет не о создании касты неприкасаемых, а о защите чести и достоинства, которые легко растоптать, но не просто восстановить.

Неприемлемо и то, что следственные органы края не считают себя обязанными публично признавать свои ошибки или официально, как того требует закон, комментировать случившееся. Их молчание воспринимается общественностью как вседозволенность, порождает сомнение в реальности гарантированной Конституцией РФ законности и прозрачности действий всех публичных властей.

Более подробно о состоянии соблюдения прав и свобод человека будет сказано в специальных разделах настоящего доклада.

## **Глава II.**

### **О соблюдении прав граждан органами государственной власти края и органами местного самоуправления**

**В 2008 году в адрес Уполномоченного поступило 555 письменных обращений, в которых содержались жалобы граждан на решения или действия (бездействие) органов государственной власти края и органов местного самоуправления, их должностных лиц. В 2007 году таких обращений было 373.**

Как и в прошлые годы, значительное число из поступивших к Уполномоченному обращений содержали жалобы о нарушении прав территориальными структурами федеральных органов власти и управления и их должностными лицами.

Учитывая это обстоятельство, Уполномоченный продолжил в 2008 году оправдавшую себя **практику заключения с указанными федеральными структурами соглашений о взаимодействии в вопросах соблюдения прав и свобод человека.** На этой основе эффективно осуществлялось в прошедшем году сотрудничество с Адвокатской палатой края, которая наряду с взаимодействием по конкретным фактам защиты прав и свобод человека, предоставила Уполномоченному в корпоративном журнале «Вестник Адвокатской палаты» место для его публикаций, а также с Прокуратурой Ставропольского края, Управлением юстиции РФ по Ставропольскому краю, Главным Управлением внутренних дел по Ставропольскому краю, Ставропольским краевым судом, Управлением федеральной регистрационной службы по Ставропольскому краю, Военной прокуратурой Ставропольского гарнизона, Арбитражным судом Ставропольского края, Управлением федеральной службы исполнения наказаний по Ставропольскому краю, Управлением федеральной

миграционной службы по Ставропольскому краю, Управлением федеральной службы судебных приставов и другими.

**По взаимной договоренности представители Уполномоченного были также включены в состав общественных Советов при территориальных федеральных органах,** деятельность которых затрагивает права и интересы значительного числа населения Ставропольского края.

Так, например, в июне 2008 года на заседании Общественного Совета при Управлении федеральной регистрационной службы, который возглавляет представитель Уполномоченного, был рассмотрен вопрос государственной регистрации прав на земельные участки сельскохозяйственного назначения. Поводом для такого рассмотрения послужили многочисленные обращения сельских жителей, в том числе и в аппарат Уполномоченного, в которых выражалось несогласие с установленным краевым законом размером образуемых земельных участков сельскохозяйственного назначения в 300 га. В ходе обсуждения было установлено, что размер земельной доли в среднем по краю насчитывает 10 га и если руководствоваться указанной нормой, то для выдела земельного участка в натуре необходимо наличие согласованной воли, как минимум, тридцати собственников земельных долей, что на практике сделать по разным причинам просто невозможно. По результатам обсуждения этой важнейшей проблемы, затрагивающей коренные интересы большого числа граждан, члены Совета пришли к выводу, что указанные обстоятельства и опыт других регионов России, где указанные нормы значительно меньше наших краевых, ставит под вопрос дальнейшее соблюдение на территории Ставропольского края указанных ограничений в 300 га и приняли решение совместно с руководством этой территориальной федеральной службы направить в аграрный комитет Государственной Думы Ставропольского края соответствующие предложение о снижении этой нормы в пределах сложившихся в крае размеров сельхозугодий. После всестороннего и глубокого изучения этой проблемы краевая Дума на своём заседании 18 декабря 2008 года приняла поправки к статье 25 Закона Ставропольского края № 28-КЗ, в соответствии с которыми минимальный размер образуемых земельных участков сельскохозяйственного назначения в крае был снижен до 30 гектар.

**В почте Уполномоченного немало жалоб граждан на то, что они длительное время не могут попасть на личный приём к тому или иному руководителю,** по результатам рассмотрения своих обращений заявители не всегда получают ответы о результатах их рассмотрения, а если они их и получают, то во многих из них содержится формально-бюрократические отписки. Это говорит о том, что принятие федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан в РФ» не привело ещё к заметному улучшению работы с жалобами граждан. В то же время практика убедительно свидетельствует, что там, где органы власти развернулись лицом к гражданам и стараются не на словах, а на деле сделать всё возможное для решения их проблем, то и число жалоб к Уполномоченному

из этого региона резко сокращается.

Например, во втором полугодии 2008 года к Уполномоченному поступило значительно меньше жалоб от населения краевого центра. О причинах такой положительной динамики можно судить по письмам граждан, которые с удовлетворением отмечают, что смена городской власти в 2008 году, подписание документа о принятии совместных с Губернатором края антикризисных мер, положило конец традиционному их противостоянию, вселило населению надежду, что самые большие проблемы Ставрополя в разных сферах наконец-то будут разрешены.

**В целом же поступающие к Уполномоченному жалобы свидетельствуют о том, что на местах нередки нарушения прав граждан, что не способствует формированию правовой культуры общества, подрывает веру в устойчивость демократических институтов государства.**

В первой половине 2008 года в своих обращениях граждане чаще стали поднимать проблему **неудовлетворительного качества пищевой продукции**, требовали защиты своих прав на достоверную информацию о ней. В памяти ещё живы были переживания и опасения, вызванные массовыми отравлениями населения молочной продукцией сразу в нескольких регионах края в 2007 году. Проанализировав обстановку на рынке продуктов питания и поступающие жалобы, Уполномоченный принял решение о проведении 27 июня 2008 года заседания своего Экспертного Совета с повесткой дня «Об обеспечении права жителей края на качественную пищевую продукцию и достоверную информацию о ней». В заседании приняли участие представители неправительственных правозащитных организаций края, средств массовой информации, учёные и специалисты, руководители краевых и федеральных ведомств, занятых производством, реализацией и контролем за качеством потребляемой населением пищевой продукции. Цель, которая была поставлена перед членами Совета – довести до органов власти края озабоченность общественности всё чаще возникающими фактами отравлений, заболеваний от употребления некачественных пищевых продуктов и воды. Обратить внимание контролирующих, надзирающих и инспектирующих органов на неудовлетворительное положение дел в этом вопросе и потребовать от них своевременно пресекать такие случаи, устанавливать причины и условия им способствующие, информировать об этом население.

Об итогах состоявшегося обсуждения Уполномоченный проинформировал Губернатора и Председателя Государственной Думы Ставропольского края специальным докладом, **в котором были изложены также конкретные предложения в проект краевой целевой программы по обеспечению качества пищевых продуктов и их безопасности для здоровья населения. В октябре 2008 года такая программа была принята.**

Анализ показывает, что почти каждое четвёртое письменное обращение граждан к Уполномоченному в 2008 году содержало жалобу на

решения, действия (бездействие) должностных лиц органов местного самоуправления. Так, в июле 2008 года к Уполномоченному поступило коллективное обращение жителей дома 54 по улице Пирогова города Ставрополя, в котором они просили защитить их права на безопасные условия проживания. Из его содержания следовало, что на прилегающей к указанному дому территории работает летнее кафе с режимом работы до 2-3 часов ночи, чрезмерный шум и громкая музыка из которого нарушают сон и покой проживающих в этом доме людей. Кроме того, возле магазина «Океан» незаконно оборудована платная автостоянка, которая существенно ограничила доступ жителей к своим подъездам. Как отмечали заявители, их обращения по этому вопросу в районные органы власти и правоохранительные структуры положительных результатов не дали. Уполномоченный направил это обращение для принятия мер Главе города, который спустя некоторое время ответил, что деятельность указанного кафе приостановлена из-за отсутствия у его владельцев правоустанавливающих документов, были приняты также меры по ликвидации незаконной платной стоянки для автомобилей.

Тревожное обращение в адрес Уполномоченного поступило в конце октября 2008 года от двухсот жителей Ставрополя, проживающих в общежитиях по улице Завокзальная, 33-а, 33-б, 33-в. Авторы с большой тревогой сообщали, что в связи с банкротством завод поршневых колец, который по договору ранее обеспечивал указанные дома теплом, светом и водой, с начала отопительного сезона прекратил поставку тепла, а с 1 января 2009 года намерен отключить и остальные сети. По словам заявителей, их обращения в различные структуры власти по данному вопросу остались без ответа. Учитывая чрезвычайную важность данного вопроса, Уполномоченный обратился с аргументированным письмом к Главе Октябрьского района Серову И.В., в котором содержалась просьба лично изучить указанную проблему, затрагивающую коренные интересы и права большого числа жителей района и принять соответствующие меры по её разрешению. Надо отметить оперативность и эффективность принятых мер. **По сообщению главы района за счёт бюджета города за пять дней со 2 по 6 ноября 2008 года комитетом городского хозяйства и ОАО «Теплосеть» возле каждого из 3-х общежитий были установлены индивидуальные отопительные котлы, что позволило восстановить снабжение их теплом и горячей водой. Был решён также вопрос о прокладке к указанным домам отдельных линий, обеспечивающих поставку электричества, газа и воды.**

В июне 2008 года к Уполномоченному поступило коллективное обращение жильцов сразу двух общежитий Ставрополя: по улице Краснофлотской, 66 и переулку Литейный, 6 с просьбой оказать им содействие в защите жилищных прав. Изучив содержание обращения и приложенные к нему документы, Уполномоченный пришёл к выводу, что в нарушение действующего законодательства ведомственные общежития по



указанным адресам в период приватизации в середине 90-х годов не были переданы в муниципальную собственность, а включены в уставной капитал акционерных обществ, созданных на базе государственных предприятий. В последующем указанные общежития были проданы другим собственникам, которые последовательно осуществляют незаконные действия по выселению проживающих в них семей. При этом используются недозволенные средства и методы, нарушающие жизненно важные права и интересы этих граждан.

Учитывая общественную значимость указанной проблемы, а также негативные последствия, которые могли бы повлечь эти незаконные действия так называемых «собственников», Уполномоченный направил это обращение прокурору края И.В.Полуэктову с просьбой принять меры по восстановлению нарушенных прав и свобод заявителей. Вскоре пришёл ответ за подписью начальника управления по надзору за исполнением федерального законодательства прокуратуры Ставропольского края Э.Б. Конопки, в котором сообщалось, что изложенные факты нарушения законности при приватизации указанных общежитий подтвердились. **В связи с чем прокуратурой Ставропольского края в Арбитражный суд Ставропольского края поданы заявления о признании недействительной сделки по приватизации указанных общежитий.**

Как известно, одним из бесспорных признаков развитой демократии является стабильная обстановка во взаимоотношениях общества и государства. В рамках такой модели каждый твёрдо знает свои права и свободы, в том числе и право в одиночку или сообща отстаивать их всеми, не противоречащими закону средствами. В свою очередь, государство не должно забывать о правовой и общественно-политической ответственности за неисполнение присущих ему обязанностей. Указанный признак в полной мере относится и к органам местного самоуправления. Однако, как свидетельствуют поступающие к Уполномоченному обращения, из-за отсутствия чёткого разграничения полномочий на местах продолжают оставаться нерешёнными проблемы, затрагивающие порой жизненно важные права и интересы граждан.

Например, в декабре 2008 года к Уполномоченному поступило обращение главы администрации муниципального образования Красноключевского сельсовета Благодарненского района В.Д. Кизилова, в котором он просил защитить нарушенные права глав муниципальных поселений района. В нём сообщалось, что Благодарненский районный суд своим решением от 3 июля 2008 года неправоммерно обязал глав поселений района в срок до 1 ноября 2008 года построить на подведомственных им территориях новые скотомогильники. 26 августа 2008 года кассационная инстанция краевого суда оставила это решение в силе. Автор обращения обоснованно ставил вопрос о том, что в силу отсутствия у администраций поселений полномочий и средств, выполнить указанное решение суда они не в состоянии. Но даже, если они такие средства изыщут и построят эти могильники, то это будет квалифицироваться как нецелевое использование финансовых средств со всем вытекающими последствиями. Изучение

данного вопроса показало, что правомерность принятия судом указанного решения вызывает определённое сомнение, так как он не принял во внимание, что Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не предусматривает в качестве вопроса местного значения, самостоятельно решаемого населением и (или) органами местного самоуправления муниципальных образований, обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Полномочиями в этой сфере обладают исключительно Российская Федерация и субъекты Российской Федерации. В соответствии статьями 5,6 Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», осуществление мер по предупреждению эпидемий и ликвидации их последствий является расходным обязательством субъектов Российской Федерации. Весомым аргументом в пользу вышеизложенного является то, что Государственная Дума РФ 14 ноября 2008 года рассмотрела в первом чтении поправки к статье 6 указанного закона, в соответствии с которыми полномочия субъектов РФ в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения дополняются функциями по содержанию и эксплуатации скотомогильников (биотермических ям), за исключением находящихся в федеральной, муниципальной собственности или собственности юридических лиц.

**С учётом указанных обстоятельств, а также в целях решения в крае этой важной проблемы в настоящее время по поручению Губернатора Ставропольского края В.В. Гаевского решается вопрос о принятии специальной краевой программы по реализации указанных функций.**

В почте Уполномоченного продолжают иметь место обращения граждан с жалобами на органы местного самоуправления, **которые нередко принимают важнейшие решения, затрагивающие права и интересы граждан, без совета с населением и без широкого освещения своих планов и текущих проблем в средствах массовой информации.**

В апреле и мае 2008 года к Уполномоченному дважды поступали коллективные обращения жителей города Минеральные Воды, которые высказывали своё несогласие с тем, как местные органы власти ведут работы по застройке жилых кварталов, развивают торговую сеть, благоустраивают свой город. Главное, на что обращали внимание заявители, это то, что всё это делается без широкой огласки и учёта мнения населения города. С учётом этих обращений Уполномоченный обратился с соответствующим письмом к главе города, который, надо отметить, с должной ответственностью отнёсся к рекомендациям Уполномоченного. В июне 2008 года он сообщил Уполномоченному, что депутаты и администрация города наметили и уже осуществляют ряд мероприятий по освещению в средствах массовой информации и разъяснению по месту жительства граждан содержания генерального плана развития Минеральных Вод, а также повседневной деятельности депутатов и администрации. Надо отметить, что принятые

меры принесли свои положительные результаты. С одной стороны прекратились жалобы по этим вопросам, а с другой - власти города установили с населением своеобразную обратную связь, которая позволяет своевременно учитывать его мнение, принимать своевременные меры по корректировке избранного курса.

**К сожалению, органы местного самоуправления, находясь в определённой финансовой зависимости от крупных предприятий, расположенных на их территории, на практике не всегда активно защищают права и законные интересы своих граждан, нарушенные руководителями таких предприятий.** Например, в декабре 2008 года к Уполномоченному поступило коллективное обращение жителей хутора Верхнерусского Шпаковского района с просьбой защитить их права на безопасные условия проживания. Авторы с беспокойством информировали, что расположенный рядом с хутором Ставропольский завод по производству силикатного кирпича в нарушение действующего экологического законодательства длительное время в ночное время допускает значительные выбросы в атмосферу известковых соединений. В результате воздух и зелёные насаждения в этом поселении оказались насыщенными известью, а земля, строения и автомобили оказались под плотной плёнкой вредных химических соединений. По этой причине окружающей природе, а также здоровью населения, особенно старикам и детям был нанесён существенный ущерб. По словам заявителей, их обращения в администрацию села по данному вопросу положительных результатов не дали. При этом должностные лица не скрывали своих опасений, что в случае их каких-либо активных действий по пресечению указанных незаконных выбросов, это может существенно осложнить отношения местной власти с руководством завода, который является крупнейшим донором при формировании местного бюджета.

Поэтому Уполномоченный был вынужден обратиться к прокурору Шпаковского района с просьбой о принятии мер прокурорского реагирования к нарушителю экологического законодательства. Проверкой было установлено, что в ночь с 4 на 5 декабря 2008 года по причине халатности работниками ЗАО «Завод стеновых материалов и керамзита» был допущен залповый выброс пыли, которую ветром отнесло в сторону села Верхнерусского. За несоблюдение экологических требований при эксплуатации оборудования специалистами Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Ставропольского края на указанное предприятие был наложен административный штраф в размере ста тысяч рублей. К административной ответственности был также привлечён исполнительный директор предприятия. Дисциплинарную ответственность понесли мастер и начальник цеха, допустившие это чрезвычайное происшествие. Генеральному директору ЗАО «СМиК» прокурором района вынесено предостережение о недопустимости нарушения закона. Приняты были и другие меры организационного и технического характера с целью недопущения подобных выбросов впредь.

## Глава III.

### Реализация конституционных прав и свобод граждан в крае

#### 1. Обеспечение прав граждан на безопасность и неприкосновенность

В самом широком смысле слово «безопасность» понимается как надежность, предусматривающая гарантии комфортного существования и развития человека сейчас и в будущем. Это понятие приобретает сегодня новые качественные характеристики. Именно в сторону прав отдельного человека как субъекта правовых гарантий все в большей степени эволюционирует современная концепция безопасности.

Поступившие в 2008 году многочисленные обращения в адрес Уполномоченного по правам человека в крае в очередной раз подтвердили, что степень развития демократического государства обуславливается не только признанием властью прав и свобод человека, но, что особенно важно, наличием эффективно действующего государственного механизма, осуществляющего их реализацию и защиту. Именно государственные органы играют главенствующую роль в защите граждан от преступных посягательств, обеспечении права каждого на жизнь, достоинство, свободу и личную неприкосновенность.

Пожалуй, самый ощутимый вред общественной безопасности, правам и свободам человека наносит **преступность** во всех её многообразных формах и проявлениях.

Необходимо отметить, что принимаемые федеральными и региональными органами власти, органами местного самоуправления целенаправленные, наступательные меры позволили несколько ослабить остроту этой проблемы в 2008 году.

На 4233 преступления или 9,2% (с 45968 до 41735) снизилось общее количество зарегистрированных преступных проявлений. В течение двух последних лет на территории края наблюдается сокращение числа совершенных тяжких и особо тяжких преступлений.

В истекшем году меньше совершено умышленных убийств на - 15%, на 7% - фактов умышленного причинения тяжкого вреда здоровью, в том числе со смертельным исходом - на 14%, изнасилований - на 19%, разбоев - на 17%, грабежей - на 16%.

Снизилось почти на 9% число совершенных несовершеннолетними уголовно-наказуемых деяний.

Некоторое снижение преступности создает объективную основу для активизации работы по раскрытию совершенных преступлений, выявлению так называемых латентных преступных проявлений.

На 15% больше выявлено преступлений, связанных с незаконным оборотом оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ. На 4% больше выявлено преступлений экономической направленности, в том числе

мошенничества, фальшивомонетничества, взяточничества.

В течение последних пяти лет сохраняется тенденция увеличения зарегистрированных правоохранительными органами (ГУВД по СК и УФСН РФ по СК) преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, сильнодействующих и ядовитых веществ. Только в истекшем году их было выявлено свыше 5200. Из незаконного оборота изъято около 700 кг наркотических средств. Обнаружено 9,8 га площадей, на которых уничтожено более 6700 кг незаконно выращиваемых и дикорастущих наркосодержащих растений.

**По итогам работы за прошедший год ГУВД по краю, прокуратура края, Следственное управление Следственного комитета при Прокуратуре РФ по краю, согласно ведомственной статистике, вышли на одно из первых мест в ЮФО и России по вопросам служебной деятельности, и это хорошо.**

В то же время, они не в полной мере использовали свой потенциал для раскрытия совершенных, особенно тяжких преступлений. Так, не раскрыто более 12,5 тысяч преступлений, в том числе более 4 тысяч тяжких и особо тяжких. Остались нераскрытыми каждое третье разбойное нападение и грабеж, каждое пятое умышленное убийство, каждое четвертое умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, каждое восьмое изнасилование. Практически половина совершенных у граждан квартирных краж нераскрыта.

Неустановление лиц, совершивших преступления и подлежащих привлечению в качестве обвиняемых, свидетельствует о том, что соответствующие государственные органы не обеспечили защиту и восстановление нарушенных прав более 10 тысяч потерпевших от преступных деяний граждан.

Прирожденным, естественным правом каждого человека является **право на жизнь** – основное, самое главное право, без которого все остальные права теряют смысл. Оно признается и гарантируется статьей 20 Конституции России, важнейшими международными правовыми документами.

Обеспечение права на жизнь означает, в первую очередь, запрет на убийства, предупреждение дорожно-транспортных происшествий, пожаров, техногенных катастроф, производственного травматизма и др.

Реализация права на жизнь требует от органов государственной власти и местного самоуправления принятия адекватных мер реагирования на угрозы эпизоотий и эпидемий, террористических актов, техногенных катастроф. Принятые всеми ветвями власти в данном направлении меры не позволили допустить в 2008 году на территории края этих страшных по своей сути явлений.

Однако в целом ситуация с обеспечением права на жизнь остается сложной. В прошедшем году в результате только умышленных убийств и умышленного причинения тяжкого вреда здоровью со смертельным исходом погибли около 400 человек.

На дорогах Ставрополя в автомобильных авариях погибли 471 человек,

3708 человек получили увечье.

Много невосполнимых бед несут пожары. По информации ГУ МЧС по краю, в 2008 году в крае произошло 2273 пожара. В огне погибли 196 человек, в том числе 6 детей, травмированы 269 человек.

В истекшем году в крае произошла серия взрывов бытового газа в жилых помещениях, в результате чего погибли и пострадали значительное количество людей. В январе 2008 года, в ночное время прогремел взрыв в подъезде дома 140 по улице Ленина города Железноводска. Погибли 6 человек, 8 были спасены сотрудниками МЧС. 8 февраля аналогичное происшествие было в Кисловодске. Серьезно пострадал хозяин квартиры, где случилась протечка газа в кухонной плите. 16 мая в городе Георгиевске из-за взрыва бытового газа в дачном домике тяжкие травмы получила супружеская пара.

Несмотря на определенное сокращение несчастных случаев на производстве, в результате производственного травматизма погибли 64 человека, 100 работников получили тяжелые травмы.

В большинстве случаев причиной ДТП, возникновения пожаров и взрывов бытового газа, производственного травматизма является «человеческий фактор» и полагаю, что органами власти будет проведена необходимая работа по предупреждению этих чрезвычайных происшествий. Ведь только от перечисленных факторов за последние 2 года мы потеряли более 2500 человек, что равно численности довольно крупного сельского населенного пункта.

В статье 21 Конституции Российской Федерации закреплено право на **достоинство личности**, которое также означает, что никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему достоинство обращению или наказанию.

**Необходимо отметить, что за последние 2 года число обращений граждан о применении к ним сотрудниками милиции насилия, жестокости и пыток существенно снизилось: в 2007 году – на 15%, в 2008 году – еще на 23% и составило 36 обращений.**

Уполномоченным были признаны обоснованными 21 обращение, которые направлены в подразделения Следственного Комитета при прокуратуре РФ по Ставропольскому краю, так как в соответствии с действующим уголовно-процессуальным законодательством, именно они занимаются проведением проверок по заявлениям о совершенных сотрудниками правоохранительных органов правонарушениях. По 15 обращениям заявителям были разъяснены правовые средства, которые они вправе использовать для защиты своих прав и свобод.

Из полученных ответов от руководителей следственных органов следует, что изложенные в жалобах факты о применении к гражданам физического насилия не подтвердились, в возбуждении уголовного дела в отношении работников милиции отказано в связи с отсутствием состава преступления в их действиях.

Однако, как показывает анализ поступивших к Уполномоченному

обращений и приложенных к ним копий постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, следователи нередко проводят такие проверки формально и поверхностно. В ходе их не выясняются обстоятельства, имеющие существенное значение для принятия законного решения, не принимаются меры к устранению противоречий в показаниях сторон конфликта, принятое решение об отказе в возбуждении уголовного дела не мотивируется.

Так, например, следователь Невинномысского межрайонного следственного отдела, по заявлению А. (№1268) об его избиении сотрудниками милиции, в постановлении об отказе в возбуждении уголовного дела за отсутствием состава преступления в действиях работников милиции, сослался на то, что не получены ответы на его запросы в ряд ведомств, а поэтому состав преступления не установлен.

Приведу еще один пример. 8 августа 2008 года к Уполномоченному обратился Г. (№ 951) с жалобой на незаконное избиение его работниками милиции. Из содержания жалобы, подтвержденного копиями документов, усматривалось следующее. 13 июля 2008 года, житель села Новая Деревня в дневное время, возвращаясь с детьми с рыбалки на автомашине «Москвич», заехал во двор своего дома. Вскоре на патрульной машине подъехали работники ОВД по Кочубеевскому району, которые, с его слов, избили его, причинив телесные повреждения в виде закрытой черепно-мозговой травмы, сотрясения головного мозга, перелома левой локтевой кости. В этот же день жена пострадавшего обратилась с заявлением о возбуждении уголовного дела в отношении работников милиции.

Следователи Невинномысского межрайонного отдела неоднократно выносили постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, которые, после обжалования заявителем, отменялись как необоснованные и материалы направлялись на дополнительную проверку.

Придя к выводу, что установлено достаточно данных, указывающих на признаки преступления, предусмотренного статьей 286 УК РФ (превышение должностных полномочий), Уполномоченный направлял обращения пострадавшего руководителю Невинномысского межрайонного следственного отдела, а затем руководителю Следственного управления Следственного комитета при прокуратуре РФ по Ставропольскому краю, изложив свои доводы. 9 декабря 2008 года получен ответ, что обжалуемое постановление об отказе в возбуждении уголовного дела отменено, материалы возвращены для дополнительной проверки.

**Факты неоднократных отказов в возбуждении уголовного дела по таким заявлениям ограничивают право гражданина на доступ к правосудию, подрывают веру в юридическую определенность принимаемых решений.**

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому человеку право на свободу и личную неприкосновенность. Личная неприкосновенность – это составляющая часть свободы. Согласно Конституции РФ, ограничение свободы и неприкосновенности личности

допускается только по судебному решению. При этом основания для задержания, ареста, содержания под стражей, порядок их продления строго регламентированы действующим законодательством.

Несмотря на это, вопрос, связанный с ограничением свободы человека, стал настолько актуальным, что им обеспокоен Президент РФ Д.А. Медведев. В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации, он подчеркнул: **«Судам следует более взвешенно относиться к избранию меры пресечения в виде ареста и к назначению наказаний, связанных с изоляцией от общества. В то же время правоохранительная и судебная система должны обеспечивать действенную защиту прав и интересов лиц, пострадавших от совершенных преступлений».**

Практика правозащитной деятельности свидетельствует о том, что такая позиция разделяется и поддерживается не всеми правоохранительными органами и судами края. Количество обращений граждан на незаконное задержание и арест, поступивших в адрес Уполномоченного по правам человека в 2008 году, сократилось по сравнению с 2007 годом на 32% (с 59 до 40). Однако остроту проблемы это сокращение не сняло.

Летом 2008 года большой общественный резонанс получили события, связанные с возбуждением уголовного дела и арестом председателя СПК из Туркменского района, одного из передовых руководителей сельскохозяйственного производства, имеющего особые заслуги перед государством, краем и возглавляемым им на протяжении 15 лет коллективом хозяйства. Это громкое дело широко освещали многие печатные и электронные СМИ.

Суть дела такова. 9 июня 2008 года следственной частью ГСУ при ГУВД по Ставропольскому краю в отношении руководителя было возбуждено уголовное дело по признакам особо тяжкого преступления, предусмотренного ст. 163 ч. 3 п. «б» УК РФ – вымогательство, совершенное в целях получения имущества в особо крупном размере. В тот же день он был задержан в качестве подозреваемого. 11 июня 2008 года постановлением судьи Промышленного районного суда города Ставрополя ему была избрана мера пресечения в виде заключения под стражу.

К Уполномоченному по правам человека обратился адвокат подозреваемого в интересах арестованного. Изучение представленных им документов показало, что вопрос об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу решался следственными органами и судом, исходя из формальных, не подтвержденных доказательствами оснований, в результате чего было нарушено его право на свободу и неприкосновенность личности.

Адвокат обжаловал постановление об избрании меры пресечения в судебную коллегия по уголовным делам Ставропольского краевого суда. Поддерживая законные и обоснованные доводы адвоката, 23 июня 2008 года Уполномоченный направил обращение в суд кассационной инстанции и прокурору Ставропольского края, в котором аргументировано изложил свою позицию о незаконности и необоснованности принятого районным судом решения об аресте. 26 июня 2008 года заместителем прокурора края



Щербаковым В.А. вынесено постановление об отмене постановления о возбуждении уголовного дела, в связи с чем председатель был освобожден из-под стражи.

О распространенности таких необдуманных и фактически незаконных арестов свидетельствует следующее. По данным УФСИН России по краю, за 12 месяцев 2008 года освобождено из следственных изоляторов 843 человека, которым ранее судами по ходатайству органов расследования была избрана мера пресечения в виде заключения под стражу. В числе освобожденных - 6 человек в связи с прекращением уголовных дел органами дознания и следствия, 108 человек по оправдательным приговорам и делам, прекращенным судами, 579 человек по обвинительным приговорам, не связанным с лишением свободы, 150 человек в связи с изменением им меры пресечения на более мягкую, чем содержание под стражей. Таким образом, законного оправдания многим арестам граждан в конечном итоге не найдено.

Хочется надеяться, что предложенные Президентом России Д.А. Медведевым меры по гуманизации закона и порядка его применения приведут к соразмерности совершенного человеком преступления и избрания меры пресечения на досудебной стадии уголовного судопроизводства.

Изложенные выше проблемы относятся к фактам необоснованного ограничения свободы и личной неприкосновенности граждан государственными органами.

В то же время Уполномоченному приходится заниматься разрешением вопросов, связанных с добровольным ограничением гражданами своей свободы и свободы своих детей по религиозным мотивам, под влиянием руководителей сект. В мае 2008 года к Уполномоченному обратилась жительница Труновского района П. (№ 598), которая сообщила, что её мать, очень набожная женщина, уехала в Пензенскую область и оказалась среди «Пензенских затворников». После выхода из пещеры мать пропала. Дочь обращалась во многие инстанции с просьбой помочь ей установить местонахождение матери, но везде получала отказ. Уполномоченным были предприняты определенные шаги с целью оказания заявительнице содействия в её просьбе. Вскоре заявительница по телефону сообщила, что мать после длительных странствий вернулась домой.

## **2. Право на справедливое следственное и судебное разбирательство.**

Исключительное место в системе защиты прав и свобод человека занимают правоохранительные органы и суд. По большому счету, именно органы правопорядка и суды должны всю свою работу строить на основе защиты прав людей. Согласно статье 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, «каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании

закона».

**В 2008 году к Уполномоченному по правам человека поступило 808 письменных обращений граждан на нарушение их прав в сфере уголовного и гражданского судопроизводства. Это 50% от общего числа поступивших обращений. В 400, то есть в половине указанных обращений, сообщается о нарушениях прав человека в стадии досудебного производства по уголовным делам.**

Большую часть обращений граждан составляют жалобы на **незаконные и необоснованные отказы в возбуждении уголовного дела**. Необходимо отметить, что количество таких обращений ежегодно увеличивается и за последние 4 года возросло более чем в два раза (с 72 в 2005 году до 154 в 2008 году).

Изучение предоставленных заявителями копий постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел показывает, что зачастую проверки по заявлениям граждан о совершении в отношении них преступлений проводятся поверхностно, необъективно, а иногда с откровенным нежеланием разобраться в существе дела. Юридическая оценка событий дается неверная. Все эти недостатки, в совокупности, ограничивают доступ граждан к правосудию, подрывают в их глазах авторитет власти.

7 марта 2008 года к Уполномоченному по правам человека обратилась Шмелева Р.Н. с жалобой на нарушение ее права на доступ к правосудию. Изучением представленных заявителем документов было установлено, что осенью 2007 года, в результате уговоров представителей Ставропольского филиала московского потребительского общества «Гарант Кредит», она вступила в это Общество. После заключения договора, Шмелева Р.Н. уплатила паевой взнос в общей сумме 315000 рублей. По условиям договора, ПО «Гарант Кредит» обязано было, начиная с ноября 2007 года, производить заявителю возвратные выплаты денежных средств с учетом процентов за пользование кредитом.

Не получив причитающиеся ей выплаты, заявитель выяснила, что ПО «Гарант Кредит» прекратило все взаиморасчеты еще в марте 2007 года, о чем достоверно знали его представители в Ставрополе, когда осенью 2007 года убеждали ее вступить в это общество.

Поняв, что ее обманули, 10 января 2008 года Шмелева Р.Н. обратилась с заявлением в милицию. В нарушение установленного УПК РФ срока, спустя более 3-х недель, следователь СО при ОВД по Промышленному району города Ставрополя принял решение об отказе в возбуждении уголовного дела по не предусмотренным законом основаниям, которые привожу дословно: «Имеются сведения о ликвидации ПО «Гарант Кредит», в связи с чем для подтверждения данной информации необходимо истребовать информацию из головного офиса ПО «Гарант Кредит» в г. Москве. Таким образом в действиях Заводнова А.А. отсутствуют признаки состава преступления».

Жалоба, с изложением своего мнения о незаконности постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, Уполномоченным по правам человека была направлена начальнику Главного следственного управления при ГУВД

по Ставропольскому краю, который с его доводами согласился и отменил указанное постановление следователя. В последующем было возбуждено уголовное дело, в ходе расследования которого выяснилось, что Шмелева Р.Н. оказалась далеко не единственной жертвой мошенников.

В январе 2008 года к Уполномоченному обратилась жительница поселка Иноземцево Савенкова О.В., которая сообщила о мошеннических действиях конкурсного управляющего АО «Кавминэнергострой», который совершил сделку купли-продажи многоквартирного жилого дома, в котором заявитель имеет квартиру на праве собственности.

Ранее проверкой заявления Савенковой О.В. занимались сотрудники ОБЭП ОВД по городу Железноводску, которые неоднократно и незаконно отказывали в возбуждении уголовного дела. Признав доводы обращения обоснованными, Уполномоченный обратился к прокурору города Железноводска с просьбой о проверке обращения Савенковой О.В. По сообщению прокурора, 9 июня 2008 года возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного статьей 159 частью 3 УК РФ (мошенничество, совершенное лицом с использованием своего служебного положения, а равно в крупном размере) и проводится расследование.

15 января 2008 года к Уполномоченному по правам человека обратилась Колосова Н.А. Она указала, что 18 декабря 2007 года директор ООО «Жилсервис» и несколько рабочих, не имея судебного решения, самоуправно вскрыли дверь её комнаты дома по проезду Гвардейскому города Ставрополя и, незаконно проникнув в жилище, вынесли в подвал всё её имущество, часть которого пропало. По данному факту участковый милиционер ОВД по Ленинскому району города Ставрополя дважды выносил постановление об отказе в возбуждении уголовного дела за отсутствием состава преступления.

Уполномоченный, изучив копии представленных документов, пришел к выводу, что при принятии данного решения были нарушены нормы УПК РФ о подследственности, а постановление об отказе в возбуждении уголовного дела является незаконным и необоснованным.

Несмотря на очевидность допущенных нарушений, Уполномоченному пришлось обращаться к прокурору Ленинского района города Ставрополя и начальнику ОВД по Ленинскому району, который, вникнув в его доводы, материалы по заявлению Колосовой Н.А. направил в Ставропольский межрайонный следственный отдел СУ СК при прокуратуре РФ по Ставропольскому краю. 24 февраля 2008 года старший следователь следственного отдела по заявлению Колосовой Н.А. возбудил уголовное дело по статьям 139 и 330 УК РФ (нарушение неприкосновенности жилища и самоуправство).

После вмешательства Уполномоченного отменены незаконные постановления об отказе в возбуждении уголовного дела по обращениям Татьяниной Т.Ф., Арзамасцевой О.В., Букреевой Т.Д. и других граждан.

По другим аналогичным обращениям Уполномоченный не имел реальной возможности высказать свое мнение относительно законности и обоснованности решения об отказе в возбуждении уголовного дела,

поскольку заявителями не были представлены для изучения копии необходимых и достаточных для этого документов. Им были разъяснены правовые средства, которые заявители вправе использовать для защиты своих прав.

Почта Уполномоченного по правам человека свидетельствует, что **нарушение права на доступ к правосудию допускается порой путем прямого игнорирования заявлений граждан о совершенных преступлениях, длительной волокиты с возбуждением уголовного дела,** что влечет утрату многих возможностей доказывания.

Характерным в этом отношении является обращение Захарова В.П., который ещё 10 декабря 2007 года в лесопарковой зоне Ставрополя был жестоко избит группой лиц, при этом один из них произвел выстрел в потерпевшего из пистолета. Оставшись в живых по счастливой случайности, Захаров В.П. в тот же день обратился с заявлением в ОВД по Ленинскому району города Ставрополя. Несмотря на наличие всех признаков тяжкого преступления, известный круг подозреваемых, уголовное дело немедленно возбуждено не было. Бездействие правоохранительных органов позволило лицам, совершив тяжкое преступление, под угрозой убийства требовать от потерпевшего, чтобы он отозвал свое заявление в милицию. Вынужденный скрываться от преступников, Захаров В.П. в феврале 2008 года обратился к Уполномоченному по правам человека. После обращения Уполномоченного к прокурору Ленинского района города Ставрополя, в марте 2008 года уголовное дело было возбуждено СО при ОВД по Ленинскому району по статье 111 УК РФ (умышленное причинение тяжкого вреда здоровью).

Довольно часто нарушения прав и свобод человека допускаются при **необоснованном, поспешном возбуждении уголовных дел, с незаконным проведением обысков, задержаний,** а также отказом в удовлетворении ходатайств о проведении следственных действий, необходимых для всестороннего и объективного расследования уголовного дела.

Краевые СМИ писали о незаконных обысках, проведенных следователями Главного следственного управления при ГУВД по краю в домовладениях председателя и главного бухгалтера, их служебных кабинетах, а также в бухгалтерии СПК «Кировский» Ипатовского района.

На рассмотрении Уполномоченного находилось обращение по этому вопросу главного бухгалтера сельхозпредприятия. Она сообщила, что обыски были проведены с нарушением требований УПК РФ, из её дома был изъят компьютер дочери, дискеты, повреждена мебель. Изъятием всей бухгалтерской документации фактически парализована работа предприятия.

Признав доводы заявителя о нарушениях закона при производстве следственных действий обоснованными, Уполномоченный направил её обращение руководителю Главного следственного управления при ГУВД края для проверки, оценки законности действий и решений следователя. Одновременно Уполномоченному поступила информация, что по аналогичной жалобе главного бухгалтера, прокурором Ипатовского района проверена законность проведения обысков в её доме и по месту работы. По

результатам проверки прокурор признал недопустимыми доказательствами, подлежащими исключению из перечня доказательств, показания предпринимателя К., положенные в основу принятия решения о проведении обыска, и протокол обыска. Помимо этого, прокурором установлены и другие грубые нарушения федерального законодательства, допущенные при расследовании уголовного дела, в связи с чем им направлено требование руководителю следственного органа об устранении допущенных нарушений.

**В ряде случаев в ходе предварительного расследования допускается длительная волокита, необоснованное приостановление и прекращение уголовных дел, что также существенно нарушает права граждан.**

Более 5-ти лет Карагодина В.Н. добивается справедливого расследования уголовного дела по факту ДТП, в котором погибла её дочь Пасечная Е.А. 20 ноября 2003 года пьяный водитель Г. на пешеходном переходе, обозначенном специальными знаком и дорожной разметкой «зебра», совершил наезд на молодую женщину. От полученного удара Пасечную Е.А. отбросило на капот встречного автомобиля под управлением Ш. Собранные по делу доказательства полностью подтвердили виновность водителя Г. и ему было предъявлено обвинение. Однако затем уголовное преследование Г. было прекращено. Обвинение предъявлено водителю Ш., дело в отношении него было направлено в суд.

Как и следовало ожидать, Ш. судом оправдан. При этом в оправдательном приговоре суда прямо указано, что согласно исследованным в суде доказательствам, в том числе заключению повторной экспертизы, виновным в совершении ДТП является водитель Г., который и подлежит привлечению к законной ответственности. Но торжества правосудия до сих пор не наступило. Уголовное дело бесчисленное количество раз приостанавливалось и прекращалось. По жалобам потерпевшей и неоднократным обращениям Уполномоченного по правам человека, принятые решения отменялись как незаконные и необоснованные, но вслед за этим дело вновь прекращалось или приостанавливалось.

За допущенную волокиту и принятие незаконных решений по данному делу несколько следователей были привлечены к дисциплинарной ответственности, однако дело с мертвой точки не сдвинулось. Это вынудило потерпевшую обратиться в Европейский суд по правам человека с жалобой на нарушение статьи 13 Конвенции о защите прав и основных свобод человека, предусматривающий право каждого на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве. Карагодина В.П. не без оснований считает, что волокитой следствия ей закрыт доступ к правосудию.

16 января 2008 года к Уполномоченному обратилась Румянцева А.П. с жалобой на бездействие следственных органов при расследовании уголовного дела, возбужденного СО при ОВД города Эссентуки 12 октября 2004 года по факту мошеннических действий группы лиц, которые путем обмана, под предлогом продажи квартиры, завладели ее деньгами в сумме 85

тысяч рублей.

Изучение представленных копий документов показало, что, несмотря на очевидность обмана Румянцевой А.П., никто до настоящего времени к уголовной ответственности не привлечен, а следствие неоднократно приостанавливалось в связи с розыском одного из фигурантов по делу, которого никто и не разыскивал.

Уполномоченный, направляя жалобу Румянцевой А.Н. начальнику Главного следственного управления при ГУВД по СК, изложил свою позицию о незаконности очередного приостановления предварительного следствия. Руководитель следственного органа согласился с доводами Уполномоченного и 8 февраля 2008 года постановление следователя отменил, а расследование уголовного дела взял под свой личный контроль.

1 февраля 2008 года к Уполномоченному поступила жалоба потерпевших Колиевой Т.В. и Поповой Ю.В. по уголовному делу, возбужденному по факту взрыва бытового газа в доме по улице Пирогова города Ставрополя. Заявители указывали, что расследование уголовного дела велось поверхностно и предварительное следствие приостановлено незаконно, так как на протяжении восьми месяцев не допрошены все потерпевшие и свидетели, не проведены все необходимые экспертизы, не установлены виновные лица.

В связи с серьезностью доводов, данную жалобу Уполномоченный, со своим мнением, направил руководителю следственного управления СК при прокуратуре РФ по Ставропольскому краю. Из полученного ответа следовало, что руководством следственного органа постановление о приостановлении предварительного следствия отменено как незаконное и для расследования уголовного дела создана следственная группа.

Утром 5 августа 2006 года произошел пожар в здании магазина ООО «Ромашка», расположенного в Ленинском районе города Ставрополя. Огнем было уничтожено имущество в крупном размере восьми предпринимателей, в том числе Деревянко И.Б., арендовавших торговые помещения в этом здании.

23 сентября 2006 года дознавателем ОГПН по городу Ставрополю ГУ МЧС России по СК было возбуждено уголовное дело по статье 168 УК РФ, предусматривающей уголовную ответственность за уничтожение или повреждение чужого имущества в крупном размере, совершенное путем неосторожного обращения с огнем или иными источниками повышенной опасности.

На протяжении двух лет дознание неоднократно приостанавливалось в связи с не установлением лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого. Это вынуждало потерпевших обращаться с жалобами в прокуратуру Ленинского района, так как такое процессуальное решение лишало их возможности обратиться с иском в суд о взыскании с виновных материального ущерба. Однако заявители получали однотипные ответы о том, что постановление дознавателя отменено как незаконное и необоснованное и дело возвращено для дополнительного расследования.

Деревянко И.Б. дважды обращался с жалобами к Уполномоченному по правам человека. Изучение представленных им документов вызывало серьезные сомнения в законности принимаемых по делу решений, поэтому, поддерживая жалобы заявителя, Уполномоченный обращался к прокурору района, а затем к прокурору Ставропольского края с обоснованием своей позиции.

Прокуратура края сообщила: «19 декабря 2008 года, в целях всестороннего, полного и объективного расследования прокурором района уголовное дело изъято из производства ОГПН и направлено для производства предварительного следствия в СО при ОВД по Ленинскому району города Ставрополя. В связи с выявленными нарушениями, допущенными в ходе расследования уголовного дела, прокурором Ленинского района начальнику ОГПН внесено представление об устранении нарушений уголовно-процессуального закона, по результатам рассмотрения которого старший дознаватель ОГПН привлечен к дисциплинарной ответственности».

После вмешательства Уполномоченного по правам человека были отменены незаконные постановления о приостановлении или прекращении предварительного следствия еще по ряду обращений граждан. В связи с тем, что повторных жалоб не поступило, можно полагать, что результатом дополнительного расследования заявителя удовлетворены.

**В истекшем году количество жалоб граждан на приговоры и другие судебные решения по уголовным делам, поступивших к Уполномоченному по правам человека, сократилось на 29% и составило 270.** В большинстве случаев (95 обращений), люди жаловались на необъективное судебное разбирательство, на невиновность (78), на нарушение права на защиту (47), на суровость наказания (24) и на судебную волокиту (5 обращений).

Наиболее часто встречающимися причинами вынесения судами незаконных и необоснованных приговоров являются некачественное, поверхностное расследование уголовных дел и отсутствие в действующем УПК РФ правового института возвращения судом дела следователю для дополнительного расследования. Не следователь, а суд или судья становятся заложниками ситуации, когда они вынуждены оправдывать или судить лицо, вина которого следствием плохо доказана, когда следователь не исчерпал всех возможностей для сбора доказательств.

Наиболее характерным, как неоднократно отмечал Уполномоченный в своих предыдущих Докладах, является использование следователями и судами недопустимых доказательств, что запрещено частью 2 статьи 50 Конституции РФ и частью 3 статьи 7 УПК РФ. Нередко следователи без надлежащей проверки и оценки в доказательство вины приводят материалы, добытые оперативными работниками с нарушением закона. Это же нередко делают районные и городские суды. Так, Вербицкая В.Д. и Калустов Э.А. были признаны виновными и осуждены на основании опознаний, которые были проведены с нарушением действующего законодательства, после

предъявления потерпевшим их фотографий. Медков Д.Ю. был осужден за убийство на основании его признательных показаний, полученных обманным путем, при отсутствии трупа, якобы убитой, что объективно ничем не подтверждалось.

Эту особенность российского правосудия, часто идущего на поводу следствия и дознания, отметил Европейский суд по правам человека, который в постановлении от 15 мая 2008 года по делу «Дедовский и другие против России» указал: **«Хотя российские суды теоретически имеют возможность независимой оценки материалов дела, на практике значение, придаваемое предварительному следствию, столь велико, что даже самые убедительные доказательства противного отбрасываются, и такое средство правовой защиты становится теоретическим и иллюзорным».**

На протяжении двух лет Уполномоченный по правам человека ведет активную борьбу, защищая права матери и дочери Волошиных, незаконно привлеченных к уголовной ответственности, а затем и осужденных.

Обстоятельства этого абсурдного дела таковы.

Волошина Ю.Г. одна воспитывает несовершеннолетнюю дочь Анастасию. Не имея постоянной работы, они вынуждены существовать на пособие по безработице, случайные заработки, в том числе за счет сбора металлолома. Несмотря на тяжелое материальное положение, Волошина Ю.Г. ведет достойный образ жизни. Односельчане характеризуют ее как трудолюбивую женщину и заботливую мать.

28 марта 2007 года Волошина Ю.Г. и ее дочь в дневное время, найдя на пустующей территории земельного участка ржавый топливный бак от трактора, отвезли его на тачке, взятой у соседа, в пункт приема металлолома. Однако бак не приняли, потребовав предъявить документы о собственности на него. Оставив металлолом, Волошины ушли. В последующем бак был сдан на переплавку, а обнаружившемуся собственнику выплатили его стоимость – 450 рублей.

Спустя полтора месяца после этого, следователь СО при ОВД по Труновскому району с согласия заместителя прокурора района возбудил уголовное дело в отношении Волошиных по пункту «а» части 2 статьи 161 УК РФ (грабеж чужого имущества, совершенный группой лиц по предварительному сговору). Волошина, считая, что они с дочерью преступление не совершали, обратилась с жалобой к Уполномоченному по правам человека в Ставропольском крае.

Прокурор Труновского района аргументы Уполномоченного об отсутствии в действиях Волошиных не только сговора, но и состава преступления, отверг и, утвердив обвинительное заключение, дело направил в суд – на мать и дочь. Однако районный суд вернул его прокурору, не согласившись с квалификацией содеянного и привлечением к уголовной ответственности несовершеннолетней Анастасии.

Прокурор района обжаловал это определение. Судебная коллегия по уголовным делам Ставропольского краевого суда отказала в удовлетворении



кассационного представления прокурора, оставив решение районного суда в силе. После этого следствие вынуждено было прекратить уголовное дело в отношении Анастасии за отсутствием состава преступления, с признанием за ней права на реабилитацию. Уголовное дело по обвинению Волошиной Ю.Г. в грабеже было вновь направлено в суд.

5 февраля 2008 года Труновский районный суд признал Волошину Ю.Г. виновной в совершении преступления, предусмотренного пунктом «в» части 2 статьи 161 УК РФ (грабеж, совершенный с незаконным проникновением в жилище, помещение либо иное хранилище) и приговорил ее к 2 годам лишения свободы условно, с испытательным сроком на 1 год.

Волошина Ю.Г. и Уполномоченный по правам человека не согласились с этим приговором и обжаловали его в краевой суд, аргументировано доказывая, что в действиях Волошиной Ю.Г. нет состава инкриминируемого ей деяния. В худшем случае, ее действия можно расценивать как не наказуемое в уголовном порядке мелкое хищение. Суд кассационной инстанции частично согласился с этими доводами, исключив квалифицирующий признак преступления, однако обвинение в грабеже оставил.

Волошина и Уполномоченный обжаловали кассационное определение в президиум Ставропольского краевого суда, который 21 августа 2008 года вынес постановление об отмене приговора Труновского районного суда и кассационного определения судебной коллегии по уголовным делам Ставропольского краевого суда и о прекращении в отношении Волошиной Ю.Г. уголовного дела за отсутствием в ее действиях состава преступления, с признанием за ней права на реабилитацию.

Волошина Ю.Г. обратилась в суд с исковым заявлением о взыскании компенсации морального вреда, причиненного незаконным привлечением её и дочери к уголовной ответственности.

4 декабря 2008 года Труновский районный суд частично удовлетворил исковые требования Волошиной Ю.Г., взыскал в ее пользу с Министерства финансов РФ за счет казны Российской Федерации в счет компенсации морального вреда за незаконное привлечение к уголовной ответственности 30 000 рублей, в удовлетворении исковых требований Волошиной А.В. отказал. Волошины обжаловали это решение в кассационном порядке, считая отказ в удовлетворении требований Анастасии незаконным, а сумму компенсации, присужденной матери, не адекватной её страданиям.

Наряду с сокращением жалоб на приговоры по уголовным делам, в 2008 году со 121 до 138, или на 14%, **увеличилось число обращений на судебные постановления по гражданским делам.** По 112 обращениям заявителям были разъяснены правовые средства, которые они вправе использовать для защиты своих прав и интересов, по 21 обращению Уполномоченный поддержал заявителей, 5 обращений оставлены без движения, так как заявителями не были представлены соответствующие процессуальные документы.

Как показал анализ, увеличение произошло за счет обращений по

оспариванию в судах гражданско-правовых сделок, связанных с жилыми помещениями, а также земельными участками, принадлежащими гражданам на праве собственности.

В начале 2007 года одинокая 83-летняя жительница Кисловодска Шапошникова П.И. случайно познакомилась с К., которая вошла к ней в доверие, обязавшись помогать в ведении домашнего хозяйства и заботиться о ней. В один из дней К. попросила престарелую женщину подписать какие-то бумаги. Шапошникова П.И. поставила свои подписи, полагая, что ставит их под договором о пожизненном содержании с иждивением. В марте 2008 года налоговая инспекция потребовала от неё уплатить налог с 500 000 рублей, якобы полученных ею за проданную благоустроенную квартиру в центре Кисловодска. Только тогда заявитель поняла, что она обманута и лишилась единственного жилья, из которого может быть выселена на улицу в любой момент.

Обращение Шапошниковой П.А. в Кисловодский городской суд с иском о признании договора купли-продажи квартиры недействительным, положительного результата не дало. Ей в иске было отказано, договор судом был признан совершенным в соответствии с законом.

В связи с кассационным обжалованием решения Кисловодского городского суда, Уполномоченный по правам человека обратился в судебную коллегия по гражданским делам Ставропольского краевого суда в защиту прав и интересов Шапошниковой П.А., которая в силу возраста и состояния здоровья была лишена возможности защищать их сама. Аргументы Уполномоченного в суде кассационной инстанции были услышаны, суд с ними согласился и отменил решение суда первой инстанции, направив дело на новое судебное рассмотрение.

В течение 2-х лет продолжаются судебные тяжбы престарелой жительницы Пятигорска Ш. (№ 540) со своими дальними родственниками, которые путем подделки документов завладели её частным домовладением, а затем выселили её, а домовладение продали другому лицу, который стал, таким образом, добросовестным приобретателем. Пятигорский городской суд принял решение не в пользу Шевченко М.П.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что одновременно с судебной тяжбой по этому гражданскому делу, СО при УВД по городу Пятигорску те же самые родственники Ш. были привлечены к уголовной ответственности, а затем Пятигорским городским судом осуждены за мошенничество при завладении её домовладением и самоуправство.

Таким образом, один состав суда признал действия указанных лиц по завладению жильем Ш. преступными, а другой состав того же суда признает сделку с этим же жильем законной.

Ряд нарушений, допущенных судом, выявлен при разрешении жалобы жителя села Благодатного Петровского района П. (№ 1435), который заочным решением Изобильненского районного суда по заявлению дальнего родственника был признан недееспособным и на основании этого решения отделом опеки и попечительства администрации Изобильненского

муниципального района этот родственник был назначен опекуном. Это решение повлекло для опекуна целый ряд последствий, касающихся распоряжения жильем и имуществом опекаемого.

Законность решения суда вызывала серьезные сомнения. Во-первых, согласно части 2 статьи 281 ГПК РФ, дело о признании гражданина недееспособным может быть возбуждено в суде на основании заявления только перечисленных в законе лиц. Этот перечень является исчерпывающим и дальний родственник П. к таковым не относится. Во-вторых, согласно части 4 указанной статьи, заявление об ограничении гражданина в дееспособности подается в суд по месту жительства данного гражданина. В данном случае решение принято судом по месту жительства ненадлежащего заявителя. Прокурор Изобильненского района по обращению Уполномоченного опротестовал решение отдела опеки и попечительства администрации Изобильненского района и оно было отменено.

**Большие нарекания граждан вызывает судебная практика по делам о компенсации морального вреда, причиненного незаконным привлечением к уголовной ответственности, применением мер процессуального принуждения и осуждением.** Принятые судами первой инстанции в порядке гражданского судопроизводства решения с легкостью изменяются судом кассационной инстанции в сторону значительного уменьшения взысканных в пользу граждан сумм на основании кассационных жалоб представителей Минфина России, выступающих в качестве третьего лица на стороне ответчика. Такая судебная практика формирует у населения твердую убежденность в том, что реальное правосудие в крае по таким делам осуществляется не судами первой инстанции, а Министерством финансов РФ.

Ярким примером этому является дело жителя Пятигорска Калустова Э.А. В апреле 2005 года на основании сфальсифицированных следствием доказательств 68-летний Калустов Э.А. был незаконно арестован, а затем незаконно осужден Пятигорским городским судом по пункту «в» части 4 статьи 162 УК РФ (разбой, совершенный с причинением тяжкого вреда здоровью потерпевшего) к 11 годам лишения свободы со штрафом в 20 000 рублей, с отбыванием наказания в исправительной колонии строгого режима.

Благодаря проявленной настойчивости Калустова Э.А., его защитников и поддержке Уполномоченного по правам человека, 18 августа 2006 года приговором Пятигорского городского суда он был полностью оправдан за непричастностью к совершенному преступлению и освобожден из-под стражи в зале суда. 16 месяцев он находился в местах лишения свободы, в том числе – более 6 месяцев в колонии строгого режима, где его здоровье было окончательно подорвано и, кроме того, он заболел туберкулезом.

Калустов Э.А. обратился в суд с иском о возмещении вреда. Решением Пятигорского городского суда от 14 мая 2008 года его исковые требования удовлетворены частично. Взыскано с Министерства финансов Российской Федерации за счет средств Казны Российской Федерации в его пользу в счет компенсации морального вреда, причиненного незаконным привлечением к

уголовной ответственности, незаконным применением мер процессуального принуждения 500 000 рублей, расходы по оплате услуг представителей в сумме 8 000 рублей, а всего 508 000 рублей.

Кассационным определением судебной коллегии по гражданским делам Ставропольского краевого суда от 19 августа 2008 года решение суда первой инстанции изменено, снижен размер взысканной компенсации морально вреда до 250 000 рублей. Считая, что данное кассационное определение является необоснованным и несправедливым, Калустов Э.А. при поддержке Уполномоченного, обжаловал его в порядке надзора. Однако судьей Ставропольского краевого суда в передаче его надзорной жалобы для рассмотрения в судебном заседании суда надзорной инстанции – президиума Ставропольского краевого суда отказано.

Утратив веру в справедливость национального правосудия, Калустов Э.А. обратился в Европейский суд по правам человека.

**Важнейшей составляющей права граждан на справедливое судебное разбирательство, как неоднократно указывал Верховный Суд Российской Федерации, является исполнение судебных решений.**

**В 2008 году к Уполномоченному поступило 57 письменных обращений, связанных с ненадлежащим исполнением судебных решений, что на 5 обращений, или 9,6 % больше, чем в 2007 году. По 35 обращениям приняты решения, удовлетворяющие просьбы заявителей, в том числе путем направления для рассмотрения руководству Управления Федеральной службы судебных приставов по Ставропольскому краю. По 20 разъяснены правовые средства, которые заявители вправе использовать для защиты своих прав, 2 обращения оставлены без движения.**

Следует отметить, что в этом вопросе наметились определенные положительные тенденции.

С 1 февраля 2008 года вступил в силу новый Федеральный закон «Об исполнительном производстве», который существенно расширил реальные возможности судебных приставов-исполнителей по исполнению судебных актов и актов иных государственных органов.

Продолжилось укрепление делового взаимодействия Уполномоченного с краевым Управлением Федеральной службы судебных приставов.

25 июля 2008 года в рамках действующего Соглашения о сотрудничестве и взаимодействии в вопросах защиты прав человека состоялась рабочая встреча Уполномоченного по правам человека с представителями Управления Федеральной службы судебных приставов по Ставропольскому краю. По итогам встречи для повышения эффективности организации исполнительного производства и работы с обращениями граждан было принято решение проводить совместные приемы населения руководством УФССП РФ по СК и Уполномоченным по правам человека.

Такой совместный прием состоялся 7 октября 2008 года. Его провели Главный судебный пристав по краю Ткаченко Д.Г. и начальник отдела правового обеспечения Уполномоченного по правам человека.

Ими было принято 19 человек, некоторые ранее обращались к Уполномоченному с жалобами на неисполнение судебных решений. В их числе была жительница города Ставрополя пенсионерка Курякина В.П.

Более 15 месяцев она не могла добиться от судебного пристава-исполнителя исполнения судебного решения, которым суд обязал недобросовестных покупателей освободить принадлежащий ей и расположенный в дачном кооперативе «Спутник» земельный участок, размещенные на нем садовый домик и пристройку от имущества должников, а также вернуть Курякиной В.П. ключи от домика. В конце октября 2008 года решение суда было реально исполнено.

Острота проблем, связанных с неисполнением судебных решений, неоднократно подчеркивалась Президентом России Д.А. Медведевым. В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 5 ноября 2008 года Д.А. Медведев особо отметил: **«Нам необходимо принять целый ряд серьезных решений. И в первую очередь добиться строгого исполнения судебных решений. Это – важнейшая составляющая права граждан на справедливое судебное разбирательство».**

### **3. Соблюдение прав человека в сфере миграционных отношений**

В отчётном году в Ставропольском крае продолжалось позитивное развитие миграционных процессов, что позволило за счёт миграционного прироста, который составил 4984 человек, не только компенсировать естественную убыль населения края, но и несколько увеличить его общую численность.

Нельзя не отметить, что стабилизации миграционной обстановки в крае удалось добиться прежде всего за счёт вступивших в силу в 2007 году поправок в миграционное законодательство Российской Федерации, в результате чего был отменён целый ряд архаичных бюрократических препятствий для легализации иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России. Существенно упростилась и процедура получения разрешений на право привлечения иностранной рабочей силы и на временное проживание. **Всё это способствовало тому, что в 2008 году число жалоб к Уполномоченному по миграционным проблемам снизилось со 108 до 71.**

К сожалению, не было реализовано намерение федеральных властей отменить квоты на получение разрешений на временное проживание и на трудовую деятельность для иностранных граждан, прибывших в РФ в безвизовом порядке. **По этим вопросам число обращений граждан к Уполномоченному в 2008 году возросло.** Заявители вполне обоснованно выражали своё недоумение тем, что выделенные Ставропольскому краю квоты на трудовую деятельность иностранных граждан значительно меньше

числа вакансий и потребностей экономики края в иностранной рабочей силе и по этой причине исчерпываются буквально в первые месяцы года.

В этой связи Уполномоченный неоднократно обращался с соответствующими предложениями к руководству УФМС России по Ставропольскому краю, которое, надо отметить, объективно оценило обстановку и при поддержке Министерства экономики края **добилось выделения для нужд края дополнительно к указанному количеству 2187 квот в июне и 3400 квот в октябре 2008 года.** Нетрудно убедиться, что принятые меры явились хорошей профилактикой нарушений миграционного законодательства, позволили оформить в законном порядке трудовые отношения с иностранными работниками, существенно увеличить поступления в бюджет от использования этой рабочей силы.

Анализ обращений показывает, что в 2008 году для иностранных граждан и лиц без гражданства, среди которых в большинстве своём наши соотечественники, выехавшие по разным причинам из стран СНГ на свою историческую родину, **продолжает оставаться самой острой проблема получения разрешения на временное проживание, а в дальнейшем – гражданства России.** По различным подсчётам в крае таких иностранных граждан проживает более двух тысяч. Все они желают легализоваться на его территории, однако разрешение на временное проживание можно получить только в пределах утверждённой квоты. Ещё одним необходимым условием для получения такого разрешения является наличие регистрации по месту пребывания или проживания в России. **Для Ставропольского края Правительством России на 2008 год было выделено таких квот для 1000 человек, которые были исчерпаны в течение одного месяца.** Тысячи иностранных граждан, собравших необходимый пакет документов, уплативших немалые суммы за их получение и оформление, остались за бортом. Более того, чтобы подтвердить законность своего пребывания в крае, многие из них каждые три месяца возвращались в страну исхода, потом въезжали в Россию, предъявляли ФМС свою миграционную карту и вновь становились на миграционный учёт, который позволял им проживать на законных основаниях опять же только три месяца. При этом эти граждане вынуждены были вновь собирать громоздкий перечень документов, так как срок действия большинства из них ограничен также тремя месяцами. Те же, у которых нет средств и здоровья на дальние поездки, вынуждены были перейти на нелегальное пребывание в крае без работы, медицинского обслуживания, пенсий и других источников существования, перебиваясь случайными заработками и пожертвованиями. Многие из них находятся в крае уже не один год, ожидая решения своей участи, имея на руках просроченные и недействительные документы, удостоверяющие личность. В мировой практике акции легализации мигрантов по упрощённой процедуре проводятся весьма часто и называются «иммиграционными амнистиями». **Представляется, что такая массовая амнистия соотечественников давно назрела и у нас в России.** К сожалению, предложения правозащитников о её проведении пока у законодателей положительной реакции не вызвали.

По инициативе Уполномоченного вопросы организации приёма и рассмотрения заявлений на временное проживание были рассмотрены на заседании Общественного совета при УФМС России по Ставропольскому краю, в состав которого входит сотрудник его аппарата. По результатам обсуждения были внесены конкретные предложения по совершенствованию этой работы в целях упрощения процедур в рамках Административного Регламента, устранения излишнего бюрократизма и необоснованных оценок.

**Надо отметить конструктивную позицию руководства этой службы,** которое с учётом состоявшегося обмена мнениями, в декабре 2008 года по этому вопросу направило на места специальное указание. В частности, сотрудникам разрешено не только оказывать заявителю помощь в сборе необходимого пакета документов на временное проживание до получения квот от ФМС России, но и вести учёт таких граждан. Определён также порядок предварительного обращения таких заявителей в УФМС по телефону начиная со второй половины декабря месяца, а также учёт таких граждан с оповещением их о дате приёма документов на рассмотрение. Эти меры приняты как нельзя своевременно, так как число квот на временное проживание выделено краю на 2009 год в два раза больше, чем в 2008 году. Безусловно, реализация указанных мер намного упростит процедуру оформления и сдачи заявителем документов на временное проживание, будет способствовать укреплению законности и порядка на этом важнейшем направлении работы.

**Острой проблемой прав человека, как показывают жалобы к Уполномоченному, остаётся продолжающаяся практика изъятия паспорта гражданина Российской Федерации,** всё шире применяемая сотрудниками УФМС в отношении бывших граждан СССР, чаще всего по не зависящим от них причинам не имеющих документального подтверждения принадлежности к гражданству Российской Федерации.

Как показывает анализ, в подавляющем числе случаев причиной изъятия паспортов было ненадлежащее их оформление самими органами УФМС или их предшественниками. В результате многие бывшие граждане СССР, в течение многих лет добросовестно полагавшие себя гражданами Российской Федерации и выполнявшие все вытекающие из этого обязанности, внезапно становятся лицами без гражданства и нередко лишаются средств существования.

В этой связи характерным является обращение к Уполномоченному Гульгузимовой Т.В. в марте 2008 года. При его рассмотрении было установлено, что заявитель в несовершеннолетнем возрасте вместе со своей семьёй в 1993 году приехала с Украины на постоянное место жительства в Ставропольский край, получила гражданство РФ и в 2004 году была документирована паспортом. Спустя 3 года, в 2007 году она вышла замуж за гражданина РФ и обратилась в отдел УФМС по Шпаковскому району с заявлением о выдаче ей нового паспорта в связи с заменой фамилии. Однако в ответ ей было заявлено, что паспорт гражданина РФ был выдан ей в

нарушение установленного порядка и подлежит изъятию. Одновременно она получила разъяснения, что документы, подтверждающие основания для его выдачи, утеряны по вине работников этой службы. В феврале 2008 года паспорт РФ у неё был изъят. При этом заявителю было предложено оформить документы для получения вида на жительство, которые она с большим трудом собрала и сдала в указанный отдел. Однако спустя 4 месяца сотрудники без всяких объяснений ей их возвратили и предложили собрать документы вновь, на этот раз для получения разрешения на временное проживание. В марте 2008 года у Гульгузимовой Т.В. родился ребёнок, однако из-за отсутствия у неё документов она и ребёнок не получают положенных в таких случаях пособий, бесплатной медицинской помощи, не оформлено свидетельство о рождении ребёнка. Не изменилась ситуация и после обращения Уполномоченного по этому вопросу к руководству УФМС, которое 6 августа 2008 года сообщило заявителю и без того известный факт, что она вправе подать документы на временное проживание вне квоты, т.к. её муж является гражданином России.

Очевидно, что подобные способы «наведения порядка» в неоднократно пересматриваемой системе паспортизации представляются неприемлимыми. Консолидированное мнение правозащитников, и это отражено в Специальном докладе Уполномоченного в Российской Федерации, состоит в том, что при отсутствии доказанной вины конкретного гражданина СССР в незаконном получении российского гражданства и паспорта, он должен без каких-либо дополнительных условий признаваться гражданином Российской Федерации.

В почте Уполномоченного также немало обращений доведённых до отчаяния граждан, чьи законные права на документирование паспортом РФ грубо нарушаются в результате неправомερных действий чиновников паспортных подразделений, слабого их профессионализма, нежелания всесторонне и глубоко рассматривать их заявления.

В этой связи характерным является обращение Казанцевой Л.В. из Михайловска, которое Уполномоченный получил в марте 2008 года.

Из его содержания и приложенных документов следовало, что Казанцева Л.В. родилась в Ставропольском крае, является гражданкой России и все эти годы безвыездно проживает на территории России. В 1997 году умер её муж, что послужило причиной переезда заявительницы вместе с тремя детьми из Черкесска на постоянное место жительства в Михайловск. В феврале 2007 года её дочери исполнилось 14 лет. В этой связи были собраны необходимые документы на получение паспорта РФ в соответствии с требованиями Административного регламента ФМС, которые были представлены специалисту отдела УФМС по Шпаковскому району. Однако он в нарушение указанного регламента их на рассмотрение не принял и каких-либо письменных разъяснений в связи с этим заявителю не дал. Более того, матери этого подростка – Казанцевой Л.В. при этом было необоснованно предложено дополнительно представить сведения, подтверждающие её нахождение на территории России по состоянию на 6



февраля 1992 года.

И только после активного вмешательства Уполномоченного, по требованию руководителя УФМС дочь заявителя Казанцева Л.В. в марте 2008 года была документирована паспортом.

В марте 2008 года к Уполномоченному обратилась пенсионерка Медведева В.С. из Новопавловска, она просила защитить права её внука на документирование паспортом гражданина Российской Федерации. Из содержания обращения следовало, что работники отдела УФМС по Кировскому району, в нарушение пункта 10 Постановления правительства РФ от 8 июля 1997 года № 828 «Об утверждении положения о паспорте гражданина Российской Федерации», а также Административного Регламента ФМС России, с января 2008 года по надуманным мотивам отказывают в документировании паспортом внука заявительницы. Медведева В.С. обратилась в миграционную службу с заявлением о выдаче ему паспорта РФ, объяснив, что его мать, гражданка России, в настоящее время работает и проживает на Крайнем севере, в Чукотском АО, она готова выслать нотариально заверенные документы, необходимые для оформления паспорта сыну. Однако сотрудники ОУФМС документы не приняли под предлогом того, что вопрос документирования паспортом может быть рассмотрен только в присутствии матери или в случае выезда к ней по месту жительства на Чукотку. Было очевидно, что эти требования являются незаконными и абсурдными, учитывая неподъемные затраты, которые должна понести семья с более чем скромными доходами. С учётом изложенного, Уполномоченный обратился к руководству УФМС по Ставропольскому краю с просьбой разобраться и принять меры по защите законных прав юноши на документирование паспортом гражданина РФ. После чего чиновники Кировского отдела на удивление быстро решили вопрос положительно.

Неудовлетворительно обстоит дело и с выполнением государством своих обязательств перед вынужденными переселенцами. По состоянию на 1 января 2009 года на учёте в УФМС России по Ставропольскому краю состоит 994 семьи вынужденных переселенцев, не имеющих постоянного жилья. Перспективы по решению их жилищных проблем остаются весьма призрачными, так как в 2007 году краю для указанной категории очередников государство выделило всего 49 жилищных сертификатов, а в 2008 году- 39. Нетрудно убедиться, что требование Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» в части государственной поддержки в жилищном обустройстве этой категории граждан в течении пятилетнего срока действия их статуса не выполняется.

В минувшем году к Уполномоченному стали чаще поступать **жалобы граждан на необоснованное привлечение их к административной ответственности** за нарушения миграционного законодательства.

Так, частный предприниматель из Новоалександровска Кулыгина А.А. обратилась к Уполномоченному с просьбой защитить её права, так как

она была привлечена к административной ответственности в нарушение требований КоАП РФ. При проверке принадлежащей заявителю торговой точки, сотрудниками отдела УФМС по Новоалександровскому району выявлен факт незаконного привлечения к трудовой деятельности гражданки Узбекистана Барышевой И.Г., которая была оформлена у заявителя продавцом. Был составлен протокол и в соответствии со статьей 18.16 КоАП РФ Кулыгиной А.А. назначено наказание в виде административного штрафа в размере 650 000 рублей. Изучение представленных заявителем документов показало, что данное решение было принято с нарушением требований законодательства об административных правонарушениях. Обосновав свою позицию, Уполномоченный рекомендовал заявителю обжаловать его в Арбитражном суде Ставропольского края. Суд признал решение ОУФМС по Новоалександровскому району о привлечении Кулыгиной А.А. к административной ответственности незаконным и отменил его.

В апреле 2008 года в аппарат Уполномоченного обратился гражданин Азербайджана Гаджиев З.Я. с просьбой защитить его право на получение разрешения на временное проживание. Заявитель получил отказ УФМС по Ставропольскому краю на получение указанного документа в связи с тем, что он ранее был привлечён к административной ответственности по двум статьям - 18.10 и 18.8 КоАП РФ в виде штрафа в размере 2 000 рублей по каждой из них. Данное решение работники УФМС приняли, руководствуясь статьей 7 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», в соответствии с которой основанием для отказа является наличие у заявителя двух и более административных наказаний за нарушение режима пребывания (проживания) в РФ. Вместе с тем, более глубокая проработка данного вопроса показала, что за одно и то же действие заявителя (перевоз фруктов в тележке) судья Ленинского районного суда города Ставрополя назначил ему наказание по двум статьям КоАП РФ (18.10 и 18.8) в нарушение требований части 2 статьи 4.4 КоАП РФ, которая устанавливает, что при совершении лицом одного действия (бездействия), содержащего составы административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена двумя и более статьями Кодекса, административное наказание назначается в пределах одной санкции. Заявителю было рекомендовано обжаловать постановление о привлечении к административной ответственности в Ставропольский краевой суд, который по указанным основаниям в мае 2008 года отменил решение Ленинского районного суда об административном наказании Гаджиева З.Я. по статье 18.10 КоАП РФ и производство по этому делу прекратил. Второе административное наказание, предусмотренное ст. 18.8 КоАП РФ, этим же судом было оставлено в силе. Казалось, право заявителя на получение разрешения на временное проживание восстановлено. Однако в июне 2008 года Гаджиев З.Я. вновь обратился к Уполномоченному с жалобой на действия сотрудников УФМС, которые отказались пересматривать свой отказ в связи с решением краевого суда и предложили ему обратиться к ним

только через 12 месяцев. Убедившись, что в данном случае имеет место грубое нарушение прав человека, Уполномоченный обратился в ФМС Российской Федерации, руководство которой объективно разобралось в этом деле. В результате нарушенные права Гаджиева З.Я. были восстановлены и он получил разрешение на временное проживание в Российской Федерации.

#### **4. Права военнослужащих и лиц, уволенных с военной службы**

На протяжении столетий Северный Кавказ является одновременно регионом тружеников и воинов, всегда готовых с оружием в руках защищать свою страну. Ставропольский край исторически относится к непроблемным с точки зрения призыва своих граждан на военную службу. Уклонистов у нас мало. С уважением здесь относятся и к тем военным, которые проходят службу в соединениях и частях, расположенных на территории края.

Следует признать, что люди в форме отвечают благодарностью за проявляемое к ним уважительное отношение. Это видно хотя бы из того факта, что в 2008 году военнослужащими в отношении местного населения совершено всего два не тяжких преступления. Это самый низкий показатель за последние 10 лет.

Сокращение сроков службы, усиление спроса с командиров внесли свой вклад в сокращение количества такого уродливого явления, как «дедовщина» среди военнослужащих срочной службы. Свое влияние на достижение положительного результата в этой работе оказал приказ МО РФ о запрещении наказывать командиров и начальников, которые проявляют принципиальность и не скрывают от органов военной прокуратуры любые факты неуставных взаимоотношений. Некоторые сдвиги наблюдаются и в решении «вечной» проблемы с обеспечением рядового и начальствующего состава положенными видами довольствия. Это касается продовольственного и вещевого снабжения, обеспечения жильем офицеров.

Практически покончено с незаконным использованием труда солдат срочной службы в личных целях и для извлечения «левых» доходов. Уже приносит первые положительные результаты создание в системе МО РФ единого заказывающего органа, который отныне осуществляет все закупки для армии и флота, освободив таким образом руководящий состав от несвойственных ему хозяйственных функций и устранив тем самым существенную коррупционную составляющую в деятельности многочисленных заказчиков из числа военных.

В то же самое время положение дел с соблюдением прав человека среди военнослужащих продолжает внушать тревогу.

Анализ поступивших в 2008 году письменных и устных обращений, сообщений средств массовой информации позволяет утверждать, что нередко неотъемлемые права личности в армии не соблюдаются. Военнослужащие, рабочие и служащие Российской армии обращаются к Уполномоченному по

правам человека только тогда, когда не срабатывают или исчерпаны все другие механизмы и возможности защиты прав.

В 2008 году по проблемам военнослужащих к Уполномоченному поступило 27 обращений, что на 21% меньше, чем в 2007 году. Обоснованными признаны все обращения. По ним принимались предусмотренные законом меры к восстановлению нарушенных прав.

Чаще всего нарушаются социальные права военнослужащих, особенно пенсионные и права на достойное жилье.

Более двух лет понадобилось бывшему военнослужащему, участнику боевых действий в Афганистане Калугину В.С. для того, чтобы добиться своего законного права на восстановление в воинском звании и на получение причитающейся ему пенсии. Суть дела заключалась в том, что еще в 1987 году прапорщик Калугин В.С. был незаконно, решением неправомочного командира, лишен воинского звания и уволен из армии без пенсии, хотя его выслуга лет составляла свыше 27 лет. Все его обращения в военкомат, в штаб Северо-Кавказского военного округа, к Министру обороны РФ оказались безрезультатными, так как никто попросту не захотел вникать в существо вопроса. Военкоматы в подобных ситуациях, как правило, занимают «круговую оборону». Кстати, это заложено в самой природе этого важнейшего органа военного управления, так как все положительные показатели в работе его социального подразделения сводятся к экономии средств. Работники военкомата панически боятся возможных ошибок в проведении пенсионной политики и при назначении пенсий, поэтому всегда срабатывает правило перестраховки. Исчерпав все свои возможности, Калугин В.С. обратился к Уполномоченному. С его помощью и участием пришлось пройти несколько судебных разбирательств, чтобы добиться, наконец, восстановления Калугина В.С. в воинском звании «прапорщик» и назначения ему пенсии.

Подобным путем были восстановлены пенсионные права офицера запаса Кирыны Ю.В..

Только с помощью и при поддержке Уполномоченного, и опять же через суд, удалось восстановить право майора войсковой части 13204 на внесение в личное дело в качестве члена семьи его падчерицы. Установление этого юридического факта было жизненно необходимо заявителю, так как напрямую влияло на размер полагающейся ему жилой площади.

В последнее время средства массовой информации много внимания уделяют подвижкам в решении вопроса об обеспечении жильем военнослужащих, как проходящим военную службу, так и выслужившим все сроки, но не уволенным из армии по причине отсутствия у них квартир. Закон запрещает увольнять их. Телесюжеты о строительстве в Москве целых кварталов для семей уволенных из армии военнослужащих, конечно, впечатляют. Однако сотни офицеров и прапорщиков продолжают числиться в частях и учреждениях, где они уже месяцами и годами не работают и не служат, но продолжают получать денежное содержание.

У Министерства обороны РФ в лице некоторых его органов существуют известные обязательства в социальной области, исполнение которых существенно влияет на соблюдение прав граждан из числа рабочих и служащих Российской армии. Ему на всей территории страны принадлежат огромные земельные участки, на которых располагаются полигоны, жилые и нежилые строения и даже целые поселения, предприятия промышленности и транспорта, строительные предприятия и организации. Многим сотням тысяч людей, работающих в этих организациях, необходимо выплачивать заработную плату, содержать и ремонтировать жилой фонд. Пока такое положение дел сохраняется, жилью нужно ремонтировать, обеспечивать людей коммунальными услугами и т.п. Практика показывает, что не все в этой области благополучно.

Так, в Ставрополе по улице Серова на участке земли, принадлежащем МО РФ, расположены 4 жилых двухэтажных здания. Ранее они принадлежали Группе Российских войск в Закавказье, а затем были переданы войсковой части, которая базируется на территории Ставрополя. Владея этими жилыми домами и землей под ними, командование части не озаботилось их передачей на обслуживание квартирно-эксплуатационному органу. И дома и жильцы, в них проживающие, стали ничьими. Получая все коммунальные платежи, КЭЧ не отвечала за обеспечение домов электричеством, водой и другими коммунальными услугами. Два года жильцы квартир в этих домах писали во все инстанции жалобы с просьбами о передаче домов на обслуживание, получая в ответ отписки. Лишь после направления Уполномоченным письма заместителю Министра обороны РФ от него получено указание передать жилые дома на обслуживание в Пятигорскую КЭЧ района, что немедленно было исполнено.

Не миновали некоторые военно-строительные организации и такие издержки рыночной экономики, как банкротство, невыплаты заработной платы. Командование 437 строительного управления МО РФ, возводя объекты на территории Чеченской Республики и привлекая в качестве рабочих местных жителей, ухитрилось при передислокации в Ставрополь не расплатиться с ними и в течение полугода не удовлетворять требований о выплате задолженности. Этот вопрос был закрыт только после вмешательства Уполномоченного и военной прокуратуры. Начальник 437 СУ МО РФ был привлечен к строгой дисциплинарной ответственности и уволен от занимаемой должности.

Арбитражным судом Чеченской Республики еще в 2007 году была начата процедура банкротства одного из строительных управлений, входящих в систему Главного управления специального строительства МО РФ, которое уже после банкротства и передислокации на территорию Ставропольского края возвело еще ряд сооружений в интересах МО РФ. После назначения внешнего управляющего, указанное строительное управление прекратило свою производственную деятельность, не выплатив заработную плату 87 рабочим и служащим по срокам от 3-х до 5-ти месяцев.

Уполномоченный обратился в Министерство обороны РФ и военную прокуратура гарнизона, усилиями которых в полном объеме были восстановлены права граждан.

Продолжают нарушаться требования Российского законодательства о порядке выдачи военнослужащим, в том числе и уволенным в запас, удостоверений ветерана боевых действий, дающим право на получение ряда льгот. В частности, по надуманным основаниям было отказано в выдаче такого удостоверения рядовому запасу Коростелькину В.П. Ему Уполномоченным была оказана помощь в подготовке искового заявления в Петровский районный суд, который удовлетворил иски требования и, таким образом, восстановил нарушенное право.

Продолжает еще иметь место такое отвратительное явление, как «дедовщина». Так, в ходе расследования уголовного дела по факту самоубийства солдата одной из воинских частей в Невинномысске, выявлены факты рукоприкладства со стороны некоторых младших офицеров и сержантов. Хотя связь самоубийства с неуставными взаимоотношениями пока не установлена, сам по себе факт настораживает.

В последнее время отрицательную оценку получила практика отрыва солдат по призыву и по контракту от занятий по военной подготовке. Имеют еще место факты, когда некоторые офицеры практикуют направление своих подчиненных на строительство гаражей, частного жилья. Виновные в этом понесли суровое наказание, а один из старших офицеров осужден военным судом.

Обобщая сказанное, надо отметить, что медленно, но неуклонно идет процесс укрепления дисциплины в армии, повышения ее боеспособности.

## **5. Соблюдение прав лиц, содержащихся под стражей и находящихся в местах лишения свободы**

В отчётном году в адрес Уполномоченного поступило 70 письменных обращений лиц, содержащихся в изоляторах временного содержания органов внутренних дел ГУВД по Ставропольскому краю, следственных изоляторах и других исправительных учреждениях Управления Федеральной Службы исполнения наказаний России по Ставропольскому краю. Это на 40 процентов меньше, чем в 2007 году, что свидетельствует о некотором оздоровлении обстановки в местах принудительного содержания. Подавляющее большинство граждан жаловались на неправомерные действия сотрудников, а также на условия содержания и медико-санитарное обеспечение.

Например, в начале февраля 2008 года с жалобой на условия содержания к Уполномоченному обратились находящиеся под стражей в ИВС ОВД по Кочубеевскому району Беликов Н.В., Коротков Е.И. и Лобанов М.И. Из её содержания следовало, что в этом специальном учреждении

милиции грубо нарушаются санитарные условия, установленные законодательством и ведомственными нормативными документами. Уполномоченный направил эту жалобу прокурору Кочубеевского района. В марте 2008 года начальник милиции общественной безопасности ОВД письменно известил Уполномоченного о том, что руководством отдела приняты меры по приведению условий содержания лиц, содержащихся под стражей, в соответствие с требованиями нормативных документов. В шести из десяти камер ИВС выполнен ремонт, в ходе которого стены оштукатурены, демонтированы нары и установлены металлические двухъярусные кровати, что позволило обеспечить каждого заключённого отдельным спальным местом. Во всех камерах установлены умывальники, бачки для питьевой воды, санузлы, смонтирована принудительная вентиляция, установлены радиоточки, обеспечен доступ естественного освещения.

К сожалению, недостатки в работе ряда ИВС края приняли хронический характер, реальных мер по их устранению не принимается, в результате чего условия содержания задержанных продолжают оставаться унижающими человеческое достоинство. Особенно беспокоит положение дел с обеспечением прав заключённых в ИВС Георгиевского отдела внутренних дел, из которого и ранее поступали сообщения о нарушении бытовых условий содержания находящихся в нём лиц. Так, в жалобе осуждённого Лихоузова И.А., поступившей к Уполномоченному в октябре 2008 года, сообщалось, что он содержался в этом ИВС в камере №5 площадью 12 кв.м. С ним на этой площади находились в разное время от 6 до 9 человек, которые из-за тесноты и отсутствия спальных мест, по словам автора, вынуждены были сидеть на бетонном полу и спать по очереди прямо в одежде на голом деревянном помосте, т.к. спальные принадлежности им не выдавались. Данное обращение Уполномоченный направил Георгиевскому межрайонному прокурору, который ответил, что указанные в жалобе факты подтвердились, в связи с чем начальнику ОВД им внесено представление по устранению указанных недостатков. Соблюдение прав человека в указанном ИВС взято Уполномоченным на особый контроль.

Почта Уполномоченного свидетельствует, что права содержащихся в ИВС лиц нередко нарушаются не только в сфере создания им необходимых условий содержания. Немало жалоб поступает на незаконное применение сотрудниками ИВС физической силы и спецсредств, а также необоснованное наложение взысканий. Так, в апреле 2008 года к Уполномоченному обратился с жалобой следственно арестованный Ковязин А.Н. Он сообщил, что сотрудники ИВС ОВД по Благодарненскому району необоснованно применили к нему физическую силу, отказывают ему в оказании медицинской помощи. Кроме этого, заявитель жаловался на отсутствие душа, воды и свежего воздуха в камерах, нормальных условий для отправления естественных надобностей. По информации прокурора Благодарненского района, куда была направлена жалоба, указанные факты при проверке в

основном подтвердились, в связи с чем на имя начальника ОВД им внесено представление об устранении нарушений закона. Для решения вопроса об уголовном преследовании по факту применения сотрудниками ОВД насилия в отношении Ковязина А.Н. заявление направлено в Петровский межрайонный следственный отдел.

Поступающие к Уполномоченному жалобы свидетельствуют о серьёзных **нарушениях прав иностранных граждан и лиц без гражданства**, в отношении которых судами вынесены решения об их административном выдворении за пределы РФ с содержанием до исполнения этого решения в специально отведенных помещениях органов внутренних дел.

В декабре 2008 года к Уполномоченному поступила жалоба Палиязова А.И. с просьбой защитить его права. В ходе изучения изложенных фактов было установлено, заявитель является уроженцем Туркмении, в настоящее время является фактически лицом без гражданства, имея на руках паспорт СССР, выданный ему в 1986 году. По его словам, на территории РФ он находится более 15 лет. От совместного брака с гражданкой России, имеет семилетнего сына. В январе 2008 года он обратился в Ленинский отдел УФМС с просьбой о постановке на миграционный учёт. После чего в отношении его был составлен протокол об административном правонарушении, а Ленинский районный суд города Ставрополя, рассмотрев его, вынес решение о выдворении Палиязова А.И. за пределы Российской Федерации с содержанием в специальном помещении ОВД. Таким специальным помещением в городе Ставрополе приказом начальника ГУВД временно определена одна из камер спецприёмника для административно арестованных лиц при Промышленном ОВД, в которой этот гражданин более 10 месяцев фактически находится под арестом, лишён свободы передвижения и элементарных человеческих прав. Как выяснилось, на запросы ОВД по согласованию процедуры выдворения Палиязова А.И. туркменская сторона не отвечает и сколько времени он будет находиться в указанном положении, никто ответить не может, так как в Федеральном Законе от 25.07. 2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», определившим порядок административного выдворения иностранного гражданина за пределы Российской Федерации, а также в КоАП РФ и ведомственных нормативных документах предельные сроки нахождения таких лиц в специально отведенном помещении ОВД или в специальном учреждении не указаны. Вызывает сомнения и правовой статус таких иностранных граждан, поскольку до сих пор на федеральном уровне не утверждены положения о таких специальных помещениях и центрах, а также распорядок их работы. Очевидно, что данная проблема требует самого внимательного рассмотрения на региональном и федеральном уровнях, принятия конкретных мер по устранению нарушений прав указанных граждан.

**В связи с 60-летием принятия ООН Всеобщей декларации прав и свобод человека и 15-летием Конституции Российской Федерации**



**Уполномоченный совместно с представителями УФСИН России по Ставропольскому краю в ноябре 2008 года посетил ряд исправительных колоний с целью ознакомления с условиями отбывания наказания осужденными, проведения с ними встреч и бесед по разъяснению положений этих документов, в которых изложены основные права человека, в том числе лиц, оказавшихся в местах лишения свободы. Увиденное, а также итоги состоявшихся бесед, позволяет сделать вывод, что в последние годы пенитенциарные учреждения края претерпели значительные изменения, направленные на расширение прав осужденных, гуманизацию условий их содержания, соблюдению по этим вопросам требований Европейских стандартов. Так, впервые за последние годы, несмотря на общее увеличение численности осуждённых, количество квадратных метров жилой площади в общежитиях на одного человека в настоящее время составляет более 2-х квадратных метров в мужских колониях и 3 квадратных метра в женской колонии, в Георгиевской воспитательной колонии 3, 5 кв. м. В следственных изоляторах норма санитарной площади доведена до 4 квадратных метров, что соответствует требованиям Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений». Заметные изменения в лучшую сторону происходят в коммунальном, санитарном, медицинском и продовольственном обеспечении осуждённых.**

Вместе с тем, чем выше и совершеннее становятся российские и международные стандарты обеспечения прав осужденных, тем заметнее недостатки и упущения в этой работе. В адрес Уполномоченного по-прежнему поступает много жалоб осуждённых на нарушение их прав на труд, предусмотренных статьей 37 Конституции Российской Федерации. Она гарантирует каждому гражданину РФ независимо от места его нахождения право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, а также на вознаграждение за труд, без какой-либо дискриминации и не ниже установленного законом минимального размера его оплаты. Результаты посещения колоний показывают, что подавляющее число отбывающих в них наказание, трудом не заняты, что крайне отрицательно влияет на психику осуждённых, состояние режима и результаты воспитательной работы с ними. В плачевном положении по этой причине находится экономика производств колоний, большинство из которых сохранили мощности и готовы обеспечить работой значительное число осуждённых при наличии заказов и производственной кооперации с другими предприятиями. По этой же причине осуждёнными не погашаются иски, предъявленные им судами. В этой связи Уполномоченный считает, что назрела необходимость принятия специальной региональной программы по данному вопросу с целью вовлечения в экономику края многотысячного отряда обладателей рабочих рук, которые хорошо организованы и пребывают в самом работоспособном возрасте.

**Отдельно надо сказать о нарушении права осуждённых на своевременное документирование паспортом гражданина Российской Федерации.**

В июле 2008 года Катилевская Л.А. из города Лермонтова обратилась к Уполномоченному в защиту прав своего сына - осуждённого Сохина В.А., содержащегося в ФБУ ИК-1 (с. Кочубеевское). В связи с отсутствием у сына паспорта, она не может распорядиться имуществом, находящимся в совместном ведении. Одновременно заявитель сообщала, что её неоднократные обращения по этому вопросу к администрации колонии были проигнорированы. После вмешательства Уполномоченного УФСИН России по Ставропольскому краю в августе 2008 года сообщил, что принятыми совместно с отделом УФМС по Кочубеевскому району мерами паспорт осуждённому Сохину В.А. выдан.

Анализ показывает, что несмотря на принимаемые руководством УФСИН меры, число осуждённых, в личных делах которых отсутствуют паспорта, остаётся пока очень высоким. По состоянию на 1 декабря 2008 года таких лиц в исправительных колониях края находилось более двух тысяч. По-прежнему большое количество паспортов осуждённых утрачивается на стадиях предварительного расследования и в судах, а оформление новых паспортов по месту отбывания наказания неоправданно затягивается на очень большие сроки из-за слабо налаженного взаимодействия по этим вопросам между подразделениями УФСИН и УФМС России по Ставропольскому краю.

Об отсутствии такого взаимодействия свидетельствуют, например, результаты рассмотрения обращения осуждённого Васько С.В., поступившего к Уполномоченному в октябре 2008 года. Заявитель в апреле 2008 года обратился к администрации учреждения с заявлением о документировании его паспортом РФ, приложив к нему необходимые документы. Однако решение данного вопроса неоправданно затянулось, что могло повлечь негативные последствия после его освобождения из мест лишения свободы. Учитывая важность вопроса, Уполномоченный направил это обращение начальнику УФСИН России по Ставропольскому краю для принятия мер в соответствии с требованиями пункта 4 статьи 173 УИК РФ. В ноябре 2008 руководитель этого территориального органа сообщил, что сотрудники ИК-6, согласно требованиям Административного регламента ФМС России, ещё в июне 2008 года направили в адрес отдела УФМС по Курскому району необходимый перечень документов для оформления осуждённому Васько С.В. нового паспорта, однако 26 ноября 2008 года эти материалы были возвращены без исполнения.

Нетрудно убедиться, что при таких подходах к делу трудно рассчитывать на успех в решении задачи по своевременной выдаче новых паспортов осуждённым взамен утраченных. Поэтому по настоятельной просьбе Уполномоченного по указанным проблемам была создана межведомственная рабочая группа из сотрудников УФСИН и УФМС России по Ставропольскому краю, перед которой поставлена задача в максимально сжатые сроки разрешать возникающие вопросы.

## **6. Право на жилище и надлежащее жилищно-коммунальное обслуживание**

**Право граждан на жилище закреплено в части 1 статьи 40 Конституции РФ. Обязанность создания условий для осуществления ими этого права частью второй этой же статьи возложена на органы государственной власти и органы местного самоуправления.**

С учётом функционирования названных органов в условиях рынка, частью 3 статьи 40 Конституции предусмотрено, что малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных и других жилищных фондов в соответствии с установленным законом нормами.

Порядок предоставления жилья малоимущим гражданам установлен статьей 49 Жилищного кодекса РФ, а порядок признания малоимущим гражданина, проживающего на территории Ставропольского края, установлен Законом Ставропольского края от 02.03.2006 № 13-кз «О некоторых вопросах в области жилищных отношений в Ставропольском крае».

В целях реализации гражданами права на жилище на территории края действует ряд программ, в том числе по нацпроекту «Доступное и комфортабельное жильё – гражданам России», целевая программа «Переселение граждан из ветхого и аварийного жилого фонда в Ставропольском крае на 2004 – 2005 годы и на период до 2010 года». С целью создания финансовой поддержки регионам для проведения капитального ремонта и ликвидации аварийного и ветхого жилья создан Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. Ставропольскому краю для этих целей Фондом выделено 4,6 млрд. рублей.

**Однако предпринимаемые властными структурами края меры пока не изменили положения дел в строительстве. Бесплатное жильё для большинства граждан остаётся почти не доступным.**

Виной этому две причины. Первая – это, конечно, глобальный кризис, влияние которого уже ощущается и на Ставрополье, и вторая – перекос в строительстве в сторону элитного жилья, которое недоступно гражданам даже со средним достатком, а на основании договоров социального найма оно, разумеется, не предоставляется. В этих условиях неукоснительное соблюдение требований закона и принципа справедливости при решении вопросов о предоставлении жилья, его ремонте и содержании, а тем более, лишении уже предоставленного жилья приобретает чрезвычайный характер, т.к. их несоблюдение приводит к самому тяжкому последствию – недоверию к органам власти всех уровней.

Так, к Уполномоченному поступило обращение проживающего в

Пятигорске Казакова Н.М. Он сообщил, что его семья из шести человек проживает в помещении, состоящем из одной комнаты, которое в установленном порядке признано непригодным для проживания. С 1985 года он состоит на учёте как нуждающийся в первоочередном улучшении жилищных условий. Администрация города предложила ему для переселения без какой-либо альтернативы квартиру из двух жилых комнат площадью 27,6 кв.м. Такое жилое помещение не соответствует действующим нормам и поэтому жилищной проблемы не решает. Исходя из имеющегося у него опыта общения с соответствующими структурами администрации города, он опасается, что после предоставления данной квартиры его семья из списка нуждающихся в улучшении жилищных условий будет исключена.

Уполномоченному пришлось дважды обращаться к руководству администрации города, прежде чем Казакову Н.М. была дана гарантия в том, что двухкомнатная квартира предоставляется ему без исключения из очереди. В этом случае произойдёт, пусть постепенное, и не без бюрократических накладок, но всё же решение его жилищной проблемы.

Гораздо серьёзнее обостряется она, когда эти накладки, усиленные бездушием к людям, проявляются в случаях, когда их лишают уже предоставленного жилья. Так, в своём обращении к Уполномоченному председатель Кисловодской городской организации Союза журналистов России Жемчужникова С.В. сообщила, что в Кисловодске облечённые властью должностные лица, объясняя свои действия защитой государственных интересов, подготовили и фактически осуществляют акцию по выселению из общежития санатория им. Орджоникидзе без предоставления другого жилого помещения, т.е. на улицу, одиноких матерей, их малолетних детей и беременных женщин.

Из представленных с обращением материалов следовало, что ранее работавшие в санатории Недогода Т.С. и Лежнина И.С. с их детьми и внуками выселяются из помещений второго этажа здания литер «Р», которое санаторием им. Орджоникидзе использовалось в качестве общежития с 1958 года. С 1960 года по декабрь 2003 года лит. «Р» находился в долевой собственности Федерации независимых профсоюзов России и Федерации профсоюзов Ставропольского края. Семьи Недогода Т.С. и Лежниной И.С. проживают в общежитии с 1974 года, а 22.11.1999 года с согласия главного врача санатория, действовавшего от имени собственников, они были зарегистрированы по этому месту жительства. Ясно, что такое было возможно только в случае, если и профсоюзы и санаторий были заинтересованы в этом. Следовательно, профсоюзы, принимая в собственность имущественный комплекс санатория, были осведомлены, что входящий в него лит. «Р» принимают с обременением – с устроенным в нём общежитием и проживающими в этом общежитии людьми.

В декабре 2003 года собственником имущественного комплекса стало Министерство имущественных отношений России и в декабре 2005 года передало его, в том числе и лит. «Р», в оперативное управление ФГУ «Федеральный медицинский центр», филиалом которого в Кисловодске

является санаторий им. Орджоникидзе. Новый собственник тоже принял в составе имущества лит. «Р» с тем же обременением и без всяких условий, т.е. взял на себя и ответственность за судьбы проживающих в нём людей.

Однако в 2007 году отношение к жильцам общежития резко меняется. Толчком к этому явилось признание в 2006 году здания лит. «Р» аварийным, так как в этом случае в соответствии с требованиями статьи 85 ЖК РФ жильцы из аварийного жилья переселяются в благоустроенные жилые помещения по существующим в данной местности нормам, что, разумеется, ни собственника общежития, ни администрацию города не устраивает. Вот и появилась у собственника идея выселить граждан, ставших лишними, из общежития без предоставления другого жилья. И осуществляется эта идея в то время, когда более трёх десятков лет соответствующие должностные лица не предпринимали ровно ничего к улучшению быта своих сотрудников, не принимали никаких мер к обустройству предоставленного им жилья, к переводу нежилых помещений в благоустроенное жильё.

Спор между собственниками и жильцами общежития в настоящее время разрешается в судебном порядке. Не предвосхищая оценки, которая будет окончательно дана судом действиям собственника, Уполномоченный всё же не мог не высказать своего мнения о некоторых негативных последствиях, которые будут иметь место в случае удовлетворения судом требования собственника. Прежде всего, оно заключается в том, что такое решение будет противоречить самому понятию о справедливости, так как суд в этом случае поддержит лиц, которые, нарушая закон, вселяли людей в нежилое помещение с их регистрацией по месту жительства и тем самым лишали вселяемых возможности получения благоустроенного жилья. К тому же, такое решение откроет зелёный свет к выселению граждан без предоставления другого жилья из других общежитий, проданных предприятиями и организациями, в том числе и частным лицам, что, в свою очередь, грозит нарушениями прав граждан на жильё в серьёзных масштабах.

Изложенное в ответе Жемчужниковой С.В. было доведено до сведения судебных инстанций Ставропольского края, удовлетворивших требования собственника. В результате последовала первая положительная реакция. Кисловодским городским судом удовлетворено поддержанное Уполномоченным ходатайство жильцов (ответчиков) – исполнение решения суда об их выселении приостановлено и им предоставлена возможность обжаловать состоявшиеся по делу судебные постановления в Верховный Суд РФ.

3 сентября 2008 года к Уполномоченному поступило обращение Луковенко А.В., представлявшего интересы своих родственников Кудрявцевых, с просьбой защиты их прав по жилищному вопросу. Изучение представленных заявителем копий документов показало, что 30 июня 2008 года Кудрявцев А.М. получил в администрации Новопавловска по программе «Обеспечение жильем молодых семей» сертификат на получение субсидии для приобретения жилья на сумму 288 тысяч рублей. 14 июля 2008 года семья Кудрявцевых заключила с физическим лицом договор купли-продажи

дома. По условиям договора, Кудрявцевы часть денег за покупку отдали продавцу наличными, а оставшуюся сумму в размере 288 тысяч рублей он должен был получить по указанному сертификату в Кировском отделении Сбербанка РФ. Однако деньги в банк не поступили, оплата по сертификату не была произведена, в связи с чем нависла угроза расторжения договора купли-продажи дома и потери ранее уплаченных денег. Неоднократные обращения Кудрявцева в различные инстанции положительного результата не дали.

Уполномоченный, направляя обращение Луковенко А.В. министру строительства и архитектуры Ставропольского края, изложил свою позицию о правомерности требований Кудрявцева А.М. и обратился с просьбой решить этот вопрос безотлагательно. Деньги были перечислены в Кировское отделение Сбербанка РФ, жилищный вопрос решен положительно.

**Не обходит стороной бездушное отношение представителей властных структур к пожилым людям.**

Так, супруги Кислицкие из Михайловска в своём обращении к Уполномоченному сообщили, что в результате заключённого Кислицкой Н.А. под влиянием обмана договора дарения недвижимости, принадлежащая им квартира перешла в собственность Дубовику А.В. и теперь они подлежат выселению на улицу, т.к. другого жилья не имеют. Обман заключался в том, что его мать Дубовик Н.П., в случае заключения договора дарения квартиры её сыну, обещала оставить супругов в их квартире и заботиться о них, а также приобрести их сыну Кислицкому Ю.Ю. в Михайловске однокомнатную квартиру. Однако своего обещания не выполнила. Органы милиции и прокуратуры в действиях Дубовик Н.П. ничего противозаконного не нашли. Шпаковский районный суд в удовлетворении иска о признании сделки недействительной отказал.

После изучения представленных материалов, Уполномоченный пришёл к выводу о неполном исследовании судом обстоятельств дела и в своём ответе рекомендовал им решение суда обжаловать в кассационном порядке. Судом кассационной инстанции было установлено, что суд первой инстанции не дал оценки утверждениям истцов о том, что договор дарения заключён под влиянием обмана со стороны ответчицы Дубовик Н.П., они не имеют другого жилья, договор был заключён при условии оказания им необходимой помощи со стороны ответчицы и приобретения ответчицей их сыну однокомнатной квартиры. В связи с этими обстоятельствами решение суда первой инстанции было отменено, дело направлено на новое рассмотрение в ином составе судей. При новом рассмотрении дела суд не только признал договор дарения квартиры недействительным, но и взыскал с Дубовика А.В. и Дубовик Н.П. в пользу истцов по 5 тысяч рублей в возмещение причинённого им морального вреда.

**В адрес Уполномоченного поступают также обоснованные жалобы об отказе в ремонте жилья, о взыскании платы за неоказанные услуги.**

Например, проживающая в общежитии санатория «Салют» (Железноводск) Мурадян Т.В. в своём обращении сообщила

Уполномоченному, что администрация санатория жильцам общежития отказывает в установке счётчиков воды, объясняя это тем, что на каждом этаже имеются кухни общего пользования и поэтому установить количество потреблённой воды каждым жильцом невозможно. Однако общие кухни с 2000 года не функционируют из-за отсутствия в них водопроводных труб, а сами помещения кухонь используются в качестве кладовых, горячая вода в общежитии бывает редко.

После вмешательства Уполномоченного буквально через месяц главный врач санатория сообщил, что, действительно, в общежитии длительное время были проблемы с подачей горячей воды, с установкой водомеров и эксплуатацией мест общего пользования, но в настоящее время они решаются. Налажена подача горячей и холодной воды, кухни ремонтируются, устанавливаются водомеры и электросчётчики.

Однако не всегда должностные лица так оперативно реагируют на обращения жильцов. Иногда для того, чтобы только убедить их в правоте заявителей, требуется немало и времени, и аргументов. Прежде всего, это касается обращений о ремонте в многоквартирных домах мест общего пользования: кровли, подъездов, лифтов, лестничных маршей и площадок, разводящих сетей в подвальных помещениях.

**Особую обеспокоенность Уполномоченного вызывают волокита и бездушное отношение к обращениям людей с ограниченными возможностями, которые сами не в состоянии ничего исправить, устранить и даже встретиться с теми, к кому они обращаются.**

В декабре 2007 года к Уполномоченному обратился проживающий в Пятигорске ветеран Великой Отечественной войны, инвалид 1 группы Дамурчиев В.А. В своём обращении он жаловался на отсутствие должного внимания к нему со стороны администрации города. В частности, в 12-этажном жилом доме, где находится его квартира, отсутствует грузопассажирский лифт, в пассажирском лифте он с коляской разместиться не может и, в результате, лишён возможности не только вести нормальный образ жизни, но и просто бывать на свежем воздухе.

Уполномоченный в своей переписке настаивал на принятии администрацией города конкретного и конструктивного решения по этой проблеме. Для него было ясно, что отсутствие грузопассажирского лифта в 12-этажном жилом доме нарушает право проживающих в нём граждан и, в первую очередь, инвалидов на благоустроенное жильё, в понятие которого входят и наличие грузопассажирского лифта, в котором инвалид – колясочник сможет спуститься на первый этаж, и пандуса для выезда во двор. После напоминаний в апреле, июне и сентябре 2008 года, Уполномоченному от администрации города поступили сообщения о том, что требование Дамурчиева В.А. о замене одного из пассажирских лифтов на грузопассажирский признано обоснованным. В целях выполнения работ по замене проведено техническое обследование шахты одного из пассажирских лифтов, приняты меры по изготовлению необходимой проектной документации. Заявка о выделении денежных средств на финансирование

работ включена в перечень дополнительных расходов бюджета Пятигорска.

**Продолжают поступать обращения от граждан, пострадавших от строительных «пирамид».** Суть обращений одна – местные власти недостаточно оперативно решают вопросы, связанные с завершением строительства жилых домов, в которых они должны получить оплаченные ими квартиры. Вызваны эти обращения, прежде всего, недостаточной информированностью обманутых дольщиков о принимаемых органами власти мерах по разрешению этой очень сложной и болезненной проблемы. Они не знают, где и сколько домов уже сданы в эксплуатацию, сколько домов и в какие сроки намечено достроить, что конкретно предпринимается для оказания помощи дольщикам, которые не могут претендовать на получение квартир в этих домах, т.к. они платили деньги за уже проданные квартиры. Ответы на эти и другие, связанные с данной проблемой вопросы, могли бы в определённой степени снять напряжённость, т.к. люди хорошо понимают, что решить их в одночасье невозможно. В то же время они будут знать, что о них не забыли и работа в этом направлении, пусть не так быстро, как хотелось бы, но идёт, и помощь каждому пострадавшему будет оказана.

## **7. Право на свободный труд**

**Статьей 37 Конституции РФ закреплено право гражданина на свободный от любой формы принуждения труд, на отдых, на вознаграждение за труд, на защиту связанных с трудовой деятельностью прав и законных интересов, в том числе на защиту от безработицы.**

Труд – это изначально заложенная в человеке потребность к самореализации, выражающаяся в его активной деятельности, и обусловленная реальной действительностью необходимостью в такой деятельности.

Создание условий для самореализации каждого гражданина в созидательном труде – первостепенная задача государства в лице его властных органов. Именно государство принимает меры к возникновению цивилизованного рынка труда, где и работодатель и наёмный работник имеют равные возможности. Первый – из нескольких желающих получить работу выбрать лучшего, второй – в соответствии с имеющимися у него профессией, квалификацией и способностями выбрать наиболее подходящие для их реализации условия работы. Отсутствие равных возможностей у сторон (например, работодатель является монополистом на рынке труда) означает отсутствие цивилизованных рыночных отношений и, следовательно, реальную возможность нарушения работодателем прав граждан на свободный труд.

**К сожалению, поступившие в адрес Уполномоченного обращения подтверждают это, так как свидетельствуют о том, что с осуществлением гражданами права на труд и с защитой их прав в период трудовой деятельности до благополучия далеко.**



К Уполномоченному поступило обращение проживающей в Пятигорске гражданки К. (№ 893), в котором она сообщила, что является сотрудницей ООО «Периодика - Пятигорск» ИД Провинция. В настоящее время находится в отпуске по уходу за ребёнком в возрасте до трёх лет, и снова собирается рожать. Однако в связи с отказом руководителя ООО в выдаче ей полиса медицинского страхования, не имеет возможности реализовать свои права работницы и матери.

К рассмотрению обращения были подключены органы прокуратуры. В результате прокурорской проверки было установлено, что в период нахождения К. в отпуске по уходу за ребёнком, в нарушение законодательства о труде, с ней был расторгнут трудовой договор. Выданный ей, как работнику ООО страховой полис, аннулирован и выдан другой, как неработающему гражданину. В связи с выявленными нарушениями закона, прокуратурой города Пятигорска было возбуждено дело об административном правонарушении по ч.1 ст. 5.27 Кодекса об административных нарушениях РФ, инициирована проверка в порядке статей 144, 145 УПК РФ в связи с наличием признаков преступления, предусмотренного ст. 330 УК РФ. В адрес учредителя ООО – генерального директора ОАО «Провинция» внесено представление об устранении допущенных нарушений трудового законодательства и о принятии мер дисциплинарного воздействия. Прокурором Ставропольского края поручено прокурору города Пятигорска принять необходимые меры к выплате К. всех причитающихся ей сумм.

Гражданин У.(№ 397) из села Красногвардейского в своём обращении к Уполномоченному сообщил о грубых нарушениях главным врачом МУЗ «Красногвардейская ЦРБ» трудовых прав сотрудников больницы. Сам заявитель вынужден был несколько лет отстаивать в судебном порядке свои права. В результате был восстановлен в должности заведующего акушерско-гинекологической службой. И, тем не менее, через год снова уволен, теперь уже по сокращению штатов без законных оснований. Кроме того, в конце 2007 года по надуманным основаниям были уволены заместитель главного врача Ф., заведующий реанимационным отделением Г. и главная медсестра Г. Заместитель главного врача и главная медсестра судом уже восстановлены на работе, иск заведующего реанимационным отделением находится в стадии рассмотрения. Сам он за защитой своих прав вынужден снова обратиться в суд.

Рассмотрение обращения осуществлялось с помощью органов прокуратуры. Уполномоченный в своём письме обратил внимание прокурора Красногвардейского района на систематический характер нарушения прав сотрудников больницы и поэтому просил не ограничиваться проверкой только перечисленных в обращении фактов. Действительно, в ходе прокурорской проверки, наравне с нарушениями трудового законодательства, были установлены нарушения главным врачом требований Бюджетного кодекса РФ и Федерального закона от 24.12.1994 № 69 – ФЗ «О пожарной безопасности». По результатам проверки прокурором были

приняты меры не только к устранению нарушений трудовых прав сотрудников больницы, привлечению к дисциплинарной ответственности главного врача, но и внесено представление главе администрации Красногвардейского муниципального района об устранении финансовых нарушений и нарушений правил пожарной безопасности.

В коллективном обращении к Уполномоченному работники ООО «Логика» (Ставрополь) сообщили, что руководитель фирмы уже полгода не выплачивает им заработную плату, с работниками фирмы не общается, четыре месяца вообще не появляется на рабочем месте. По просьбе Уполномоченного, проверка была осуществлена Государственной инспекцией труда в Ставропольском крае. По результатам проверки инспекцией в отношении ООО было возбуждено административное производство по статье 19.7 Кодекса об административных правонарушениях РФ, протокол об этом направлен в суд. В отношении руководителя ООО направлено сообщение в правоохранительные органы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела по фактам невыплаты работникам заработной платы свыше двух месяцев.

Конечно, в условиях мирового кризиса существует реальная угроза того, что задержки выплаты зарплаты, как и безработица, если не принимать экстренных мер, могут принять не только распространённый, но массовый характер. И симптомы этого уже есть.

Так, только в декабре текущего года к Уполномоченному обратились четверо рабочих ООО «Ставропольгормонтаж». Они сообщили, что им не выплачивают зарплату и не производят оплату листков нетрудоспособности с сентября месяца. По просьбе Уполномоченного их сообщения будут проверены прокуратурой Промышленного района города Ставрополя.

В то же время, следует отметить, что меры по минимизации последствий кризиса принимаются как федеральными, так и местными органами власти. Меры эти существенные. В их числе такие, как выделение государством огромных денежных средств для кредитования предприятий через банковскую систему, сокращение импорта зарубежных товаров и создание условий для сохранения и развития отечественного производства, увеличение размера заработной платы и пособий по безработице, организация общественных работ, новые подходы к организации малого и среднего бизнеса и другие. В этих условиях для всех органов власти одной из главных становится задача организации воплощения в жизнь намеченных мер и постоянного контроля за этими процессами на всех уровнях.

Уполномоченный, со своей стороны, учитывая актуальность и важность данной проблемы, и впредь будет остро реагировать на каждое обращение граждан о нарушении их трудовых прав.

## **8. Право на социальное обеспечение и медицинскую помощь**

**Статьями 39 и 41 Конституции РФ закреплено право каждого**

**гражданина на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом, а также на охрану здоровья и медицинскую помощь, т.е. поддержка граждан в перечисленных в данных статьях случаях является одним из главных приоритетов социальной политики государства.**

Приверженность приоритету социальной политики подтверждена и в Послании Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 05.11.2008 года, в котором сказано буквально следующее: «...социальные гарантии должны быть предметом самого пристального внимания и безусловной ответственности Правительства России».

**Однако обращения граждан по этим вопросам свидетельствуют о том, что такое отношение к обеспечению социальных гарантий ещё не стало непреложным правилом в работе ответственных за это должностных лиц.**

Анкудинова В.И. в своём обращении к Уполномоченному сообщила, что Управление пенсионного фонда РФ по Кочубеевскому району более четырёх месяцев не решает вопрос о начислении пенсии её брату Салыманову В.В. После вмешательства Уполномоченного, в его адрес пришло письмо, в котором Анкудинова В.И. благодарила его за оказанную помощь в решении этой важной для них проблемы.

Проживающая в Минераловодском районе гражданка К. (№ 232) в обращении к Уполномоченному сообщила, что в июне 2007 года она поступила в местную участковую больницу с гипертоническим кризом, где без проведения обследования ей было назначено лечение, в результате которого она тяжело заболела. Министерство здравоохранения Ставропольского края, проводившее по просьбе Уполномоченного проверку обращения, сообщило, что при оказании медицинской помощи К. действительно имели место недостатки. В настоящее время Министерством приняты меры по максимальному содействию заявителю в организации медицинской помощи в соответствии с профилем выявленной у неё патологии.

Черниченко Г.И. из Кисловодска в обращении к Уполномоченному сообщила о поступившем от руководства ОАО «Теплосеть» письме, в котором её уведомляют о том, что теперь она пользуется льготой в предоставлении мер социальной поддержки при расчёте оплаты стоимости жилищно-коммунальных услуг в размере 18 кв.м. общей площади жилого помещения, хотя ранее она, как одиноко проживающая вдова участника Великой Отечественной войны пользовалась этой льготой с учетом 33 кв.м. такой площади.

Обращение, по просьбе Уполномоченного, было рассмотрено депутатами Думы города–курорта Кисловодска. В результате её право было восстановлено.

В адрес Уполномоченного поступили обращения и по другим вопросам, для решения которых потребовалось его вмешательство.

Например, проживающая в Ипатово Куликова И.Л. обратилась к Уполномоченному с просьбой об оказании содействия в замене натуральных льгот, предоставляемых жертвам политических репрессий, на денежную компенсацию.

Её обращение, поддержанное Уполномоченным, было направлено в Министерство труда и социальной защиты населения Ставропольского края. Министерство направило в ГД СК предложения о внесении изменений в закон Ставропольского края «О мерах социальной поддержки жертв политических репрессий», которыми предусматривается замена натуральных льгот на ежемесячные денежные выплаты. 12 ноября 2008 года краевым законом № 81-кз жертвам политических репрессий предоставлены ежемесячные денежные выплаты: реабилитированным лицам – 1200 руб., лицам, пострадавшим от политических репрессий – 900 руб.

Гражданка Б. (№ 325) из Кисловодска в своём обращении к Уполномоченному сообщила, что с начала года не получает денежных средств на содержание приёмной семьи. Поскольку, по имевшимся в СМИ сообщениям, выплата денежных средств приёмным семьям не производилась также в Труновском, Кочубеевском и Предгорном районах, её обращение было направлено в Министерство образования Ставропольского края. Согласно поступившему из Министерства сообщению, в результате принятых мер, причитавшиеся денежные средства были перечислены не только заявителю., но и всем таким семьям.

Жительница Ставрополя К. (№ 377), обратилась к Уполномоченному с жалобой на нарушение права на получение ежемесячного пособия по уходу за ребенком. Аналогичные обращения и сообщения в СМИ в первом квартале 2008 года были неединичными, поэтому данное обращение было направлено в Министерство труда и социальной защиты края. В результате оперативного рассмотрения данного вопроса, ежемесячное пособие за 1 квартал 2008 года было перечислено заявительнице в апреле 2008 года.

Приведёнными примерами перечень нарушений, к сожалению, не исчерпывается. И всё же, принимаемые руководством страны и края меры, содержащееся в Послании Президента РФ Д.А. Медведева положение о том, что в сфере реализации социальных гарантий государство будет выполнять свои обязательства перед гражданами, вселяют уверенность, что в будущем подобных обращений будет гораздо меньше.

## **9. Защита прав и законных интересов женщин и детей**

В соответствии со ст.38 Конституции РФ и другими нормами федерального законодательства, материнство и детство, а также семья находятся под защитой государства. Социальная защита детей и семей является важной государственной функцией. Поэтому даже в условиях экономического кризиса государство должно выступить гарантом социальной защищенности детей, взять на себя обязанность обеспечения им

условий для нормальной жизни, учебы, профессиональной подготовки и адаптации к социальной среде.

Органами власти края принимаются определенные позитивные шаги в этой области. Прежде всего, создана необходимая правовая база, которая гарантирует для детей – сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, бесплатный проезд, увеличение стипендии не менее чем на 50%, приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей, получение единовременного денежного пособия выпускникам детских домов, а также установлено право для детей сирот на предоставление им денежных средств (субсидии) на приобретение или строительство жилья.

Законом Ставропольского края "О государственной поддержке приемной семьи" установлен размер вознаграждения, причитающегося приемным родителям, за воспитание каждого ребенка в размере 3000 рублей. Размер вознаграждения за воспитание двоих и более детей, увеличивается на 20% от установленного вознаграждения за каждого ребенка, увеличен размер ежемесячной выплаты денежных средств на опекаемого ребенка, который теперь составляет 4000руб.

Несмотря на это, к Уполномоченному продолжают поступать жалобы в защиту прав и интересов детей. В особенности количество таких жалоб увеличилось на действия филиала №10 Ставропольского регионального отделения Фонда Социального страхования.

Так, в обращении П. (№1552) сообщается, что служащие филиала, к которым она обратилась, сначала пообещали оплатить ей расходы на приобретение обуви ребенку, взяли заявление, потребовали собрать еще и другие документы, а затем в устной форме отказали, рекомендовав далее обращаться в суд.

В соответствии с Федеральным законом № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» индивидуальная программа реабилитации инвалида является обязательной для исполнения соответствующими органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также организациями независимо от организационно-правовых форм и форм собственности. Объем реабилитационных мероприятий, предусматриваемых индивидуальной программой реабилитации инвалида, не может быть меньше установленного федеральным перечнем реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду. Если предусмотренное индивидуальной программой реабилитации техническое средство реабилитации либо услуга не могут быть предоставлены инвалиду или если инвалид приобрел соответствующее средство либо оплатил услугу за собственный счет, то ему выплачивается компенсация в размере стоимости технического средства реабилитации, услуги, которые должны быть предоставлены инвалиду.

То же самое установлено и Постановлением Правительства РФ от 07.04.2008 № 240 «О порядке обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации и отдельных категорий граждан из числа

ветеранов протезно-ортопедическими изделиями». Согласно пункту 7 этого Постановления, если инвалид сам приобрел указанное техническое средство за счет собственных средств, то ему выплачивается компенсация в размере стоимости технического средства.

Ситуация по этому и другим аналогичным делам, находится на контроле Уполномоченного.

Одной из главных задач органов управления образования, в вопросах совершенствования профилактической работы с подростками, является обеспечение прав детей на образование и сохранения контингента учащихся.

**По данным на 1 января 2008 года в крае более 160 несовершеннолетних не обучаются.**

Ярким и типичным примером «выбытия из школы» являются конфликты между родителями и администрацией образовательного учреждения.

Так, к Уполномоченному обратилась Б. (№1059). Она считает, что к её ребенку Михаилу в школе относятся предвзято, голословно обвиняют его в различных нарушениях, как-то: «сломал руку», «избил до сотрясения мозга», толкал, дергал и т.п.

Не оспаривая этих претензий, мать и сын заявляют, что администрация школы не разбираясь, кто в них виноват, каждый раз необоснованно возлагают вину на Михаила, хотя во многих этих конфликтах был виноват не он, а другие школьники, он лишь адекватно реагировал на их провокации.

Администрация школы утверждает, что мать и отец некритически оценивают поведение своего сына, чем по существу провоцируют его на антиобщественное поведение, подрывая усилия педагогического коллектива на его перевоспитание. Она пришла к выводу, что оставлять в школе Михаила нельзя и стала настойчиво требовать от родителей перевести его в другую школу или на индивидуальное обучение, делая акцент на неуспеваемости ребенка. Добиваясь перевода, директор школы совместно с родительским комитетом класса обратились к командованию воинской части, где служит отец ребенка, в газету «Ставропольская правда», в районную комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав. В КДН, глубоко не вникая в проблему, не разобравшись в обстоятельствах, поддержали администрацию школы, признав родителей виновными в неправильном воспитании ребенка.

Б. обжаловала это решение в Изобильненский районный суд, который пришел к выводу, что никаких доказательств антиобщественного поведения Михаила и его родителей администрация школы и районная комиссия по делам несовершеннолетних не представили. Своим решением от 16 апреля 2008 года иск Б. суд полностью удовлетворил.

**Попытки администрации школы любой ценой вытолкнуть «трудного» ребенка из собственной школы в другую, вовлекая в это родителей других детей, показывают лишь неумение и нежелание терпеливо использовать комплекс законных педагогических и воспитательных мер к неординарным ученикам.**

В ходе проверки была достигнута обоюдная договоренность о том, что Михаил будет обучаться в этой школе, но в другом классе. Однако родители

забрали документы ребенка из школы и до сих пор тщательно скрывают место его обучения ребенка, боясь последствий конфликта.

Правительство края, реализуя нормы регионального законодательства, передавшего государственные полномочия по поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в органы управления образованием и отделы опеки и попечительства администраций муниципальных районов и муниципальных округов, **выделило дополнительно 120 единиц специалистов в сфере охраны прав детства.**

Однако, по мнению ряда специалистов, эффекта от этого может и не быть, так как существующая система защиты прав ребенка в муниципальных образованиях нуждается в серьезном реформировании. Надо понимать, что полномочия специалистов по охране прав детства намного шире. В поле их деятельности должна находиться защита прав и законных интересов детей всех категорий во взаимоотношениях со всеми социальными институтами и организациями. Уже сегодня в ряде муниципальных образований, таких как Ставрополь, Железноводск, накоплен положительный опыт. В структурах их администраций созданы отделы по защите прав детства, которые могут независимо от других структур принимать к своему рассмотрению вопросы о нарушении прав детей, защищать права ребенка и давать объективную оценку этим фактам.

В настоящее время, несмотря на принимаемые меры, положение с защитой прав детей остается сложным. Большую тревогу вызывает рост социального сиротства, масштабы беспризорности и безнадзорности детей и подростков, состояние их здоровья, уровень родительской и государственной заботы о них, рост насилия в отношении несовершеннолетних в семье и обществе в целом.

**Несмотря на очевидную распространенность нарушений прав детей, в крае нет государственного органа, для которого их защита была бы единственным и главным направлением деятельности.**

Сегодня защитой прав ребенка занимаются все, а практически никто, так как каждое ведомство, занимающиеся проблемами несовершеннолетних, защиту их прав и свобод считает сопутствующей основному виду его деятельности, не выделяет ее в самостоятельный вид деятельности, не обобщает, не анализирует, не делает прогнозов и выводов из складывающейся практики. Проблемы защиты прав детей обусловлены не столько безответственностью конкретных должностных лиц или слабой организацией работы с ними, но, как показывает практика российских регионов, прежде всего отсутствием государственного института и должностного лица, который бы занимался исключительно обеспечением и защитой прав детей во всех сферах и областях деятельности, где затрагиваются интересы и права детей.

Существующий контроль в подавляющем большинстве случаев означает контроль, осуществляемый органами исполнительной власти за собственными действиями, к тому же контроль узковедомственный - лишь в рамках компетенции данного ведомства.

**На наш взгляд, решить эту проблему можно созданием в крае**

**должности Уполномоченного по правам ребенка, который имел бы возможность и полномочия выявлять нарушения прав детей, координировать эту деятельность, использовать правовые возможности для их защиты, представлять органам власти края и общественности полную и объективную информацию по проблемам семьи и детства.**

Введение более чем в 30 субъектах России должности Уполномоченного по правам ребенка показало, что его функции и процедуры их реализации позволяют эффективно обеспечить защиту и восстановление нарушенных прав ребенка.

По вопросам нарушения прав женщин в 2008 году к Уполномоченному было несколько обращений, все они касались нарушений прав женщин при получении социальных пособий и выплат по беременности и родам.

Так, в обращении Л. (№97) из Буденновского района сообщалось, что администрация предприятия неправильно произвела начисления и выплаты в связи с рождением второго ребенка. После обращения Уполномоченного в Управление труда и социальной защиты населения администрации Буденновского муниципального района, права заявителя были восстановлены.

Материнство, детство, семья представляют собой взаимосвязанную систему социальных факторов, в решающей степени определяющих состояние общества и перспективу его прогрессивного развития. Разводы, беспризорные дети, матери-одиночки, демографический кризис – все эти социальные язвы свидетельствует о том, что семья, ячейка государства больна.

Не подвергая сомнению и даже признавая тот факт, что федеральные и местные власти немало делают для защиты семьи и семейных ценностей, нельзя не видеть, что в настоящее время семья, подвергается мощному давлению совокупности негативных факторов, не все из которых можно считать объективно неизбежными. В числе их можно назвать безработицу, низкие заработные платы, пенсии и пособия, а в целом бедность или, что еще хуже, нищету значительной части населения страны. Сюда же следует отнести вредные и опасные для здоровья условия труда, а также ненормированный режим работы во многих коммерческих организациях, что негативно отражается на здоровье каждого и семьи в целом.

В деятельности Уполномоченного по правам человека вопросам защиты материнства, детства и семьи уделяется приоритетное внимание.

**За последние 5 лет к Уполномоченному обратилось более 15 тысяч человек за помощью в защите прав и свобод, многие из которых неразрывно связаны с семейными интересами или ценностями. В более чем половине случаев нам удалось помочь заявителям. Но это не всегда удается.**

После внесения изменений в Федеральный закон «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», когда мамы с "капиталом" получили возможность уже с января 2009 года направлять свои средства на погашение ипотечных кредитов, десятки жительниц края обратились за разъяснениями в территориальные отделения Пенсионного фонда. Но, к сожалению, условия направления этих средств на жилищные цели



были таковы, что воспользоваться новым механизмом могли лишь единицы. Например, мало кто из женщин, беременных или только родивших, оформлял на себя ипотечный кредит. «Новый закон, который позволяет гасить "квартирный" кредит за счет материнского капитала, - это наше спасение, - говорит Марина Емельянова, только что родившая второго сына. - Я не работаю уже два года, у мужа на фирме ситуация тревожная, доходы семьи уменьшились».

За первое полугодие 2008 года, по данным государственного комитета статистики, рождаемость в стране увеличилась на 7,8%. В январе-июне 2008 года в России родились 811,5 тысячи детей. В Ставропольском крае только за 9 месяцев родилось 24392 ребенка, что на 2500 больше чем за аналогичный период 2007года. Таким образом, проводимая руководством страны демографическая политика дает положительные результаты.

#### **Глава IV.**

### **Правовое просвещение, взаимодействие с общественными и правозащитными организациями**

Завтрашний день в России во многом определяется тем, какое образование и воспитание получит молодежь сегодня. Подготовка детей к жизни в новом обществе является сложной и ответственной задачей. Родители, школа, все взрослые несут ответственность за внедрение ценностей, необходимых для процветания гражданской ответственности, а так же демократических и правовых принципов в нашем государстве.

Обучение в области прав человека преследует много различных целей. Основная - изучения прав человека в образовательных учреждениях, должна заключаться в воспитании свободной, осознающей свое достоинство и достоинство других людей, личности, которую отличают устойчивые нравственные качества и умение жить плодотворной жизнью в мире и согласии.

Особенность правовой культуры состоит в том, что она представляет собой не право или его реализацию, а комплекс представлений той или иной общности людей о праве, его реализации, о деятельности общественных и государственных институтов по реализации прав граждан.

Овладение основами культуры прав человека должно рассматриваться как важнейший содержательный компонент образования. Оно будет способствовать не только формированию демократии общества, но демократии разума каждого индивида, его ориентации в мире ценностей, формированию гуманистического и правового стержня его жизнедеятельности.

**Необходимость правового просвещения, развития правовой и правозащитной культуры молодежи должна быть осознана на всех уровнях государственных и общественных институтов, образовательной и высшей школы, средств массовой информации, неправительственных организаций, родителей и широкой общественности.**

Обучение правовой и правозащитной культуре - многоступенчатый процесс, который должен протекать в течение всей жизни человека.

Институт Уполномоченного по правам человека, как и другие институты общества и власти, имеют возможность влиять на всех участников образовательного и воспитательного процесса, включая в него не только молодежь, но и их семьи. Для этого необходимо объединять усилия всех заинтересованных сторон в деятельности органов культуры и образования в воспитании культуры прав человека.

В июне 2008 года Уполномоченным утвержден план мероприятий аппарата Уполномоченного по реализации проекта «Гражданское образование и развитие правозащитной культуры молодежи Ставропольского края». В его рамках продолжилась реализация совместного проекта с ГУ Ставропольская краевая юношеская библиотека (директор Л.Ф. Игнатова) «Права человека, гражданское общество и общественные коммуникации».

Выступая соорганизатором данного проекта, Уполномоченный в тесном контакте с ведущими общественными правозащитными организациями, такими как «Альтер Вита» (руководитель К.Н. Вишневский), «Международное ненасилие» (директор В.В.Сухов), Пятигорское отделение Общероссийской организации «Российский красный крест» (руководитель Г.А.Редькина), Институт социальных перспектив (руководитель И.Н.Демченко), Семейный центр «Жемчужина» (руководитель Р.Ю. Егоров), провели ряд семинаров, которые ставили своей задачей привлечь внимание органов местной власти, сотрудников учреждений культуры и образования к проблеме гражданского воспитания молодежи и развития у нее основ правовой и правозащитной культуры.

В рамках этой программы состоялись более 10 семинаров, встреч, круглых столов, тренингов, главная цель которых распространять знания о правах человека, о формах и методах их защиты, обмениваться имеющимся опытом в сфере защиты прав человека, повышать уровень понимания значения прав человека, развивать интеллектуальные навыки, а также выработать механизмы передачи знания другим.

Итогом такой совместной деятельности в 2008 году стало проведение 27 ноября круглого стола по теме: «Актуализация проблем правового просвещения молодежи» на базе Ставропольской краевой юношеской библиотекой. Как отметили участники встречи: «правовая культура является неотъемлемой частью образованности и профессионализма, она становится важнейшим регулятором в деятельности государства и его граждан, а потому молодежи нужна правовая информация, главную часть которой она может получить только в публичных центрах правовой информации и гражданско-культурных центрах на базе библиотек края». Участники круглого стола единодушно сошлись во мнении, что уровень правовой и правозащитной культуры, как у молодежи, так и у населения края довольно низок. Одной из главных причин этого участники увидели в отсутствии комплексного подхода к работе, связанной с воспитанием у молодежи гражданственности и правовой культуры, а также недостаточности сотрудничества

государственных и общественных структур в этой области. К сожалению, приглашенные на это важное мероприятие ответственные лица Комитета по делам молодежи края и города не приняли участие в работе круглого стола.

Активную работу по пропаганде правовых знаний и взаимодействию с общественными правозащитными организациями ведет представитель Уполномоченного по правам человека на КМВ В.Ю.Савельев. По его инициативе 9 августа 2008 года организовано экстренное совещание руководителей национальных обществ города Кисловодска по ситуации в Южной Осетии. 15 сентября 2008 года проведены встречи с общественностью по этнополитической ситуации в городе Кисловодске, сложившейся вследствие войны в Южной Осетии. Основная тема этих встреч - недопустимость распространения ксенофобских настроений в обществе, ущемления прав и преследования по национальному признаку. На базе возглавляемого В.Ю. Савельевым Кисловодским городским обществом «Славяне» с 2007 года продолжается работа общественной приемной Уполномоченного по правам человека в СК на КМВ.

Весомый вклад в развитие правового просвещения молодежи вносит Международный общественный Фонд «Российский фонд мира». Так, благодаря активности и целеустремленности исполнительного директора Ставропольского краевого отделения «Российского фонда мира» О.А.Бодровой в Ставропольском крае изданы два прекрасных пособия: «Жилищный вопрос» и «Трудовая книжка», для вручения их воспитанникам детских домов, детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, после окончания их пребывания в этих учреждениях. Пособия станут для детей путеводителем при вхождении их в самостоятельную жизнь.

В рецензии Уполномоченного по правам человека в СК на эти пособия и обращении к читателям говорится: **«Уверен, что Вы будете читать эти пособия с большим интересом, так как эти знания помогут Вам в достижении своих целей, в Вашем личностном развитии, в становлении Вашего гражданского самосознания. Помните, что права и свободы граждан, как показывает жизнь, не реализуются сами по себе, они лучше реализуются там, где сами граждане и их объединения цивилизованно борются за них, где создано и эффективно работает гражданское общество, создан широкий набор эффективных средств правовой защиты и влияния на власть предрержащих. Всегда следуйте путем Закона, используйте свои законные права на свое благо и благо своих близких. Помните, что на успех в борьбе за справедливость может рассчитывать только тот, кто проявит большую юридическую компетентность и настойчивость».**

В 2008 году Уполномоченный и сотрудники его аппарата проделали значительную работу по формированию правовой и правозащитной культуры населения путем организации и участия в различных общественных форумах, принимая при этом активное участие в дискуссиях по обсуждаемому

вопросу. **Таких мероприятий было проведено 46.**

Для примера назову некоторые из них, в которых принял участие лично Уполномоченный:

1. Научно-практическая конференция «Роль Европейского суда в совершенствовании российской правоприменительной практике». Проведена 19 февраля 2008 года в Ставрополе, в ГД СК.

2. Научно-практическая конференция «Проблемы защиты прав и свобод человека в российском уголовном процессе». Проведена 14 марта 2008 года на базе Ставропольского филиала Краснодарского университета МВД России.

3. Церковно-общественный форум Южного федерального округа «Крепкая семья – основа России». Проведен 13-14 мая 2008 года в Ставрополе.

4. Научно-практическая конференция студентов и молодых ученых «Россия молодая». Проведена 17 июня 2008 года в Ставрополе на базе Ставропольского государственного университета.

5. Международная научно-практическая конференция «Очеловечивание власти в России: окна и пределы возможного». Проведена 4 июля 2008 года в Санкт-Петербурге, на базе СПб Центра Стратегия.

6. Научно-практическая конференция «Проблемы защиты прав и свобод граждан». Проведена 23 мая 2008 года на базе Кисловодского гуманитарно-технического института.

7. Научно-практическая конференция на тему «Проблемы правового просвещения молодежи». Проведена 27.11.2008 года в Ставрополе на базе Краевой юношеской библиотеки.

8. Научно-практическая конференция, посвященная 15-летию принятия Конституции РФ. Проведена 12 декабря 2008 года в Москве в Государственном Кремлевском Дворце.

Взаимоплезно и эффективно проходит сотрудничество Уполномоченного с высшими юридическими учебными заведениями, действующими на территории края, другими учреждениями и организациями. В их числе: Ставропольский государственный университет, Ставропольский филиал Краснодарского университета МВД РФ, Ставропольский институт имени В.Д. Чурсина, Ставропольский филиал Северо-Кавказской академии государственной службы, Кисловодский гуманитарно-технический институт, Академия информационных технологий в образовании, науке и курортологии, Ставропольский филиал Поволжской государственной академии телекоммуникаций и информатики, Ставропольский филиал Российского государственного университета, институт Дружбы народов Кавказа, Ставропольская Краевая юношеская библиотека, Региональное отделение «Ассоциация юристов России».

Заметным событием в правозащитной жизни края стал выход книги «Защита прав и свобод человека на Ставрополье», обобщившей итоги и

пятилетний опыт деятельности института Уполномоченного по правам человека в крае и опыт его взаимодействия с институтами гражданского общества и общественными правозащитниками. **Отдельные отзывы на эту книгу опубликованы в приложении к настоящему докладу.**

Важную роль в пропаганде правовой и правозащитной культуре играет также сайт Уполномоченного по правам человека в Ставропольском крае [www.stavropol-ombudsman.ru](http://www.stavropol-ombudsman.ru) Так, за время существования сайта на него зашло 15811 посетителей, а за прошлый год - 6471 посетитель.

Значительную помощь в повышении эффективности правозащитной деятельности, её гласности и доступности, оказывают представители и общественные помощники Уполномоченного, общественные приемные и юридические клиники в городах и районах края. **Ими в прошедшем году принято более 2500 граждан, на месте им оказана помощь, в которой они нуждались.**

Наиболее эффективно работают представители Уполномоченного в Минераловодском районе - Костин А.В.; в Буденновске - Невский Э.Л.; Петровском районе - Щедрин А.Е.; Предгорном районе Юровский П.А.; Кировском районе Соколов Ю.К.; Шпаковском – Федченко В.В.; Советском и Нефтекумском районе - Ахмеджанов Ш.М.; Андроповском районе - Весельев М.С.; Курском районе - Плотников И.И.; на КМВ - Савельев В.Ю.; Буденовском районе - Мироньчева М.Ю.; в Кисловодске - Казиева С.С.; Туркменском районе - Курилов В.С., а также помощники Уполномоченного Л.Г. Свечникова, Д.В.Гуров, В.И.Емельянов, А.Б. Мирской, С.М.Воробьев, В.И.Колесников, С.В.Давыдов, О.С. Матвиенко, Н.Б. Вагина, Р.А. Морозенко, Н.И. Сучкова, П.С.Федосов, В.П.Целовальников.

## **Заключение**

Таким образом, итоги деятельности Уполномоченного по правам человека в крае более чем за 6 лет его работы показывают о его широкой востребованности населением края при защите нарушенных прав и свобод, а также позитивном влиянии его деятельности на складывающуюся в крае правоприменительную практику. Об этом свидетельствуют многочисленные положительные отзывы о его работе, как в письмах населения края, так и в электронных и печатных СМИ.

Также положительно оценивается деятельность Уполномоченного по формированию правовой и правозащитной культуры, проводимой им с коллективами юридических учебных заведений, краевыми, городскими и сельскими библиотеками края.

Своими обращениями в краевые и федеральные органы власти о несовершенстве отдельных, действующих или принимаемых, законов Уполномоченный реализует возложенную на него обязанность, исходя из

складывающейся правоприменительной практики влиять на законотворческую деятельность.

Накопленный Уполномоченным опыт правозащитной деятельности за годы существования будет использован в 2009 году для повышения эффективности и результативности его работы.

Уполномоченный по правам человека  
в Ставропольском крае,  
Заслуженный юрист РФ

**А.И. Селюков**

31 января 2009 года