УПОЛНОМОЧЕННЫЙ
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

664011, г. Иркутск-11, ул. Горького, 31 оф. 325, тел./факс (3952) 241615
E-mail: upch@govirk.ru.

ДОКЛАД

О положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области в 2010 году

Иркутск
2011

О положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области в 2010 году: Доклад Уполномоченного по правам человека в Иркутской области И.З. Зелента. – Иркутск: Оттиск, 2011. – 110 с.

Доклад подготовлен в соответствии со статьей 17 Закона Иркутской области от 7 октября 2009 года №65/35-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области» и направляется губернатору области, в Законодательное собрание, прокурору области, председателю Иркутского областного суда, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

Ежегодный доклад Уполномоченного подлежит опубликованию в печатном средстве массовой информации, учрежденном органами государственной власти области для обнародования (официального опубликования) правовых актов органов государственной власти области, иной официальной информации.

Кроме того, доклад направляется Главному федеральному инспектору по Иркутской области аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе, в органы местного самоуправления Иркутской области и размещается на сайте Уполномоченного по правам человека в Иркутской области http: ombudsman.r38.ru.

Введение

Для граждан Российской Федерации 2010 год запомнился как год принятия ряда важных экономических и политических решений, охватывающих все сферы жизни и деятельности россиян. Вывод страны из финансового кризиса, переориентация развития экономики на основе научно-технического прогресса, реформирование правоохранительной системы, просвещения и ряда других направлений серьезно сказались на взаимоотношении граждан и государства, власти и общества.

24 декабря президент страны Д.А. Медведев в прямом эфире трех ведущих телеканалов России подвел итоги уходящего 2010 года. Глава государства, отвечая на вопросы по событиям в стране и ее внутриполитической жизни, обратил внимание на необходимость возврата таких забытых процедур прямой демократии, как, например, диалога власти с общественностью. Президент отметил, что власть должна слышать людей, а именно: «…сегодня любой политик, кем бы он ни был – президентом или сельским старостой, – должен обязательно смотреть за общественным мнением, получать информацию и непосредственно общаясь с людьми, и через всякого рода электронные возможности…».

При этом Дмитрий Анатольевич особо указал, «что Россия больна пренебрежением к праву. И это сложилось не сейчас, не при советской власти – это сложилось ещё много веков назад. Так было устроено наше общество, что веры в закон, в суд особой не было никогда. А, наоборот, вера была только во что: только в хорошего царя и в силу. Это неправильно. Мы должны сделать всё, чтобы поднять авторитет закона, чтобы люди соблюдали закон не из-за страха, а потому что неприлично его нарушать …».

По Конституции Российской Федерации, Россия провозгласила себя как демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления и заявила, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав человека и гражданина – обязанность государства». Конечно, мы еще далеки от тех принципов, заложенных в Конституции РФ, но задача всех госслужащих, независимо от места работы или службы, своими делами, личным примером способствовать внедрению их в повседневную жизнь, увлекая в этот процесс всех граждан России.

Не буду скрывать, наши люди связывали в большинстве своем появление института государственной защиты прав граждан, как инстанции, которая защитит и восстановит нарушенные права и свободы. Граждане шли и идут к Уполномоченному по правам человека со всеми своими бедами и горестями и верят, что он наделен полномочиями и имеет возможность все решить по справедливости и сразу. Уполномоченному и его аппарату приходится очень строго придерживаться принципа приемлемости обращений и в каждом конкретном случае разъяснять гражданам возможности самостоятельной защиты своих прав и свобод.

Данное обстоятельство, конечно, вызывает разочарование у наших граждан, но заставляет их знать и ценить свои права и свободы. Главное, убедить людей, что в Иркутской области, как в целом по России, возрастает роль гражданского общества, а также пересматривается стиль, форма и методы работы административных органов и судебной власти. Однако процент необоснованных обращений по-прежнему остается высоким. Вместе с тем приобретено бесценное: в Уполномоченного по правам человека поверили люди, они идут не только со своими проблемами, но и приходят для выражения своей благодарности. Представляя настоящий доклад, можно констатировать, что институт государственной защиты прав человека в Иркутской области состоялся. А ежегодный рост показателя обращений граждан к Уполномоченному по правам человека свидетельствует о том, что институт государственной защиты прав и свобод граждан необходим, поскольку ситуация с соблюдением прав и свобод человека на территории Иркутской области остается еще достаточно сложной.

Обращения граждан и статистика

С самого начала своей деятельности институт Уполномоченного по правам человека в Иркутской области соблюдал и продолжает соблюдать в своей работе принцип открытости и доступности для любого человека. Перечень способов, с помощью которых можно обратиться к Уполномоченному, весьма обширен. Большую долю по-прежнему занимают письменные и устные обращения граждан, хотя за последний год увеличивается поступление электронных обращений. Так, в 2010 году в адрес Уполномоченного поступило 1 284 обращения, из них письменных обращений – 861, в том числе коллективных – 80. В числе письменных – 106 обращений, которые поступили по электронной почте через сайт Уполномоченного или на электронные почтовые ящики сотрудников его аппарата.

В основном граждане обжаловали действия органов исполнительной власти области, таких обращений 370, большая часть жалоб на администрации муниципальных образований – 257, из них 137 – это жалобы на действия администрации г. Иркутска. От граждан, недовольных работой министерств области, поступило 56 жалоб, возмущены действиями других органов исполнительной власти в 57 обращениях.

На втором месте жалобы на действия правоохранительных органов, таких обращений 365, из них на действия ОВД – 118, ГУФСИН РФ по ИО – 68, УФССП – 13. Необходимо отметить, что продолжилась тенденция 2009 года по росту обращений, в которых граждане жалуются и обжалуют действия прокуратуры – 100 (2009 г. – 69) и судебных органов власти – 156 (2009 г. – 100).

По тематике обращений чаще всего жители области жалуются на нарушение своих жилищных прав – 354 обращения, что составляет 25,2% от общего числа обращений граждан. Среди вопросов жилищно-коммунального законодательства и оказания жилищно-коммунальных услуг на первом месте – переселенцев из ветхого и аварийного жилья, предоставление жилья ветеранам ВОВ и переселенцам из районов Крайнего Севера.

112 обращений (8%) связано с обжалованием действий (бездействия) должностных лиц, и почти половина из них – на действия муниципальных служащих.

Далее идут вопросы социальной защиты и социального обеспечения – 93 обращения (6,6%). Граждан продолжают волновать наруше-

ния их прав в вопросах предоставления льгот, назначения и выплаты пенсий, установления и пересмотра инвалидности и др.

По-прежнему много обращений к Уполномоченному по вопросам нарушения трудовых прав граждан – 88 обращений, или 6,3%, главным образом это жалобы на невыплату заработной платы и увольнение.

58 обращений к Уполномоченному касались нарушений прав детей.

Также граждане жаловались на нарушения их прав в сфере здравоохранения и медицинского обслуживания (24 жалобы), землепользования (26 обращений) и т. д.

36,4% всех поступивших обращений – это жалобы на правоохранительные и судебные органы, из них:

- на деятельность сотрудников милиции 114 обращений (8,2%). Обжалуются действия, бездействие и отказ в возбуждении дела, есть жалобы на жестокое обращение сотрудниками ОВД и т. д.;
- в 75 обращениях граждане посчитали свои права ущемленными сотрудниками прокуратуры (5,3%);
- в 167 обращениях – судьями (11,9%). Жалобы по обжалованию судебных постановлений по уголовным, гражданским и административным делам.
- в 104 – работниками ГУФСИН (7,4%);
- в 30 обращениях – на органы Миграционной службы (2,2%);
- 9 по работе службы судебных приставов (0,6%);
- в 6 обращениях жалобы на налоговые органы и таможни (0,4%);
- 5 жалоб на работу адвокатов (0,4%).

Прежде чем обратиться за восстановлением своих прав к Уполномоченному, жители области обращались в различные структуры:

- международные органы –9;
- в федеральные государственные структуры – 157;
- в территориальные структуры федеральных органов власти жители области обращались 588 раз;
- в органы государственной власти области – 330;
- в органы местного самоуправления – 352;
- в другие структуры – 215.

В целом география обращений граждан к Уполномоченному в разрезе муниципальных образований в истекшем году сохраняет тенденции 2009 года. По-прежнему более активны, исходя из общего коли-

чества поступивших обращений, жители областного центра – города Иркутска, всего 638 обращений (49,7%).

Статистически более верным является подсчет активности заявителей в зависимости от количества населения в муниципальных образованиях. Если подсчитать количество обращений в расчете на 10 000 жителей, то картина меняется, хотя больше всего вопросов, связанных с правами человека, было по-прежнему от жителей областного центра – 11,01 на 10 тыс. человек населения. На втором месте МО: г. Свирск – 10,5, г. Тулун – 5,92, Жигаловский район – 4,98, Ангарское – 4,74, Иркутский р-н – 4,5, Заларинский р-н – 4,38, Балаганский р-н – 4,14 и т. д.

В части гендерного состава заявителей паритет 2009 года сохранился, однако сохранилась тенденция к увеличению пропорциональной величины обращений мужчин. По-прежнему чаще всего обращаются к Уполномоченному женщины, а в категории заявителей, обозначивших свой социальный статус, первенство от пенсионеров перешло к подследственным и осужденным.

Необходимо отметить, что в некоторых обращениях заявители указывали два и более факта нарушения их прав, поэтому статистика свидетельствует, что в тематическом плане поступило 1 404 обращения. На окончание отчетного периода 178 обращений находились на рассмотрении Уполномоченного. Эти обращения изучаются и выясняются в части их обоснованности посредством направления запросов в компетентные органы для получения информации с целью проведения анализа и правовой оценки по изложенным доводам и обстоятельствам.

Часть обращений – 341 рассмотрены Уполномоченным и направлены по подведомственности в компетентные органы на рассмотрение по существу, о чем проинформированы заявители. Отклонены по причине их несоответствия установленным законом функциям Уполномоченного 32 жалобы, а 39 обращений не несли никаких просьб.

По итогам рассмотрения признаны обоснованными и отнесены к компетенции Уполномоченного - 814 обращений, а в 2009 году таковыми были признаны 303 обращения. Значительный рост показателя обоснованных жалоб является следствием разъяснительной работы среди заявителей о компетенции Уполномоченного, о необходимости соблюдения установленных процедур до обращения к Уполномоченному. В 2010 году по 631 жалобе даны консультации-разъяснения за-

явителям о формах и методах их дальнейших действий по восстановлению своих прав и свобод. Уполномоченным полностью и частично восстановлены права граждан по 42 обращениям. По 141 жалобе продолжается работа по восстановлению прав заявителей, и как показывает практика, это может длиться годами.

Еженедельно (с понедельника по четверг), по предварительной записи, организован личный прием Уполномоченного и сотрудников аппарата. Прием граждан по правовым вопросам, приехавших с периферии области, проводится безотлагательно. В ходе личного приема посетителям оказывалась максимальная помощь: давалась квалифицированная бесплатная юридическая консультация, оказывалась психологическая поддержка. Каждый желающий мог получить устную консультацию у юристов аппарата, в случае сложных вопросов, требующих рассмотрения документов, было рекомендовано обратиться письменно. Продолжалась практика выездных приемов граждан, когда Уполномоченный с сотрудниками аппарата прибывал в различные районы области и там лично принимал граждан. В 2010 году такие выездные приемы состоялись в 7 районах области.

Обращения граждан по телефону документально не фиксировались и соответственно не нашли своего отражения в статистике. По сложившейся практике рассмотрений такого рода обращений, заявителям обязательно давались оперативные разъяснения по их действиям либо граждане получали консультацию. Исходя из сложившейся ситуации у заявителя и тематики его обращения, гражданин также записывался на личный прием к Уполномоченному или к сотрудникам его аппарата, либо ему давалась рекомендация по направлению письменного обращения. В необходимых случаях Уполномоченный и сотрудники аппарата осуществляли выезд на место для встреч и бесед с заявителями.

За отчетный период Уполномоченный и сотрудники его аппарата посетили 25 учреждений принудительного содержания (ИВС – 8 раз, СИЗО – 11 раз), учреждения ФСИН – 6 ИУ, учреждения судебного департамента - 5 судов, 12 МОУ СОШ, 3 Дома ребенка, 3 Дома-интерната для престарелых и инвалидов (общего типа), 1 раз – специальное учебно-воспитательное учреждение для детей и подростков с девиантным поведением, 3 летних оздоровительных лагеря, 2 раза спецприемник, 2 раза Ангарский ювенальный суд.

За прошедший год Уполномоченный побывал в 13 территориях области и в процессе своей работы постоянно находится во взаимодействии с различными ведомствами и организациями. За 2010 год в различные организации было направлено 710 запросов.

Активное общение с гражданами велось на *сайте Уполномоченного: http://ombudsvan.r38.ru.* Здесь действует специальная рубрика «Вопрос-ответ», благодаря которой посетители сайта могут задать свой вопрос Уполномоченному, получить юридическую или практическую консультацию. Такие обращения очень сложно рассматривать, так как заявители не могут подтвердить документально нарушение своих прав органами государственной власти, местного самоуправления и их должностными лицами.

В целом статистика свидетельствует о том, что в Иркутской области за время работы института государственной защиты граждан основные проблемные вопросы, волнующие население, остаются прежними и пока не теряют своей актуальности.

Право граждан на труд

Созидательный труд – основа процветания человека, семьи и государства. Конституция Российской Федерации в статьях 7, 19, 37 достаточно чётко определила роль государства и его политику, направленную на создание условий, позволяющих каждому гражданину через труд обеспечить достойную жизнь и свободное развитие человека, способного обеспечить свою семью, в широком смысле, детей и родителей. Мировой финансово-экономический кризис 2008–2009 годов крайне негативно сказался на жизненном уровне граждан России в целом, но особенно в тех субъектах, где производство связано с сырьевыми ресурсами, к которым относится и наша область. Сегодня Россия обеспечивает свыше 12% мировой торговли нефтью и углём, а также четверть рынка поставок газа.

Ст. 9 Конституции РФ продекларировала, что «земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории». В условиях федеративного государства эта статья Конституции РФ, казалось, должна была обеспечить безбедное существование сибирских субъектов, как это характерно для других государств Севера – Канады, Швеции, Норвегии, Финляндии, жители которых имеют

наилучшие показатели в мире по уровню жизни населения. Централизация поступлений налогов от этих отраслей в федеральный бюджет страны без четкого законодательного распределения их не только среди субъектов, но и отчислений доли муниципальным образованиям не стимулирует низовые органы власти к более эффективному использованию природных ресурсов, но и одновременно контролю за собственниками, препятствуя хищнической эксплуатации их. Всё это позволяет собственникам природных ресурсов присваивать большую часть природной ренты и выводу её за пределы страны.

Вступая в 2010 год, жители Иркутской области верили и надеялись, что удастся быстро выйти из финансово-экономического кризиса, и на улучшение жизненного уровня. Эта надежда подкреплялась и тем, что к руководству области пришли новые кадры, имеющие опыт работы на федеральном уровне власти. С их приходом по инициативе губернатора Д.Ф. Мезенцева началась интенсивная разработка и принятие целого ряда программ с привлечением многих специалистов, проведено большое количество совещаний по развитию экономики области. Так, 5-6 февраля 2010 года в г. Иркутске прошла региональная конференция по теме: «Развитие конкуренции в регионах Сибирского федерального округа», в работе которого приняли участие С.М. Миронов – Председатель Совета Федерации РФ, Президент РСПП А.Н. Шохин, министр экономического развития РФ Э.С. Набиуллина, которая выступила с основным докладом «Региональные программы развития конкуренции, как инструмент экономической политики».

25-26 июля 2010 года, по инициативе Общественной палаты и правительства области, прошёл Байкальский гражданский форум, а в сентябре – 6-й Байкальский экономический форум с участием промышленной элиты России, представителей субъектов Федерации и делегаций зарубежных стран. На экономическом форуме обсуждались вопросы преодоления последствий финансового кризиса, дальнейшего ускоренного развития промышленного потенциала области, Сибири и взаимодействия со странами Тихоокеанского региона.

Законодательным собранием Иркутской области также велась интенсивная работа по подготовке и принятию законов, направленных на претворение в жизнь выработанных мер развития области и повышения благосостояния населения области. За год принято 142 закона, из них на развитие экономики – 59, на улучшение социальной жизни ветеранов, инвалидов и детей – 33.

Рассмотрено и направлено 22 заключения на проекты, рассматриваемые Государственной Думой, 6 постановлений по поддержке законодательных инициатив обращений субъектов РФ по соглашениям о межрегиональном сотрудничестве.

Проводимая работа исполнительной, законодательной ветвей власти, федеральными структурами, расположенными в области, и муниципальными образованиями позволила в целом обеспечить спокойный деловой настрой в коллективах области, что способствовало выводу основных отраслей производства на докризисный уровень.

Индекс промышленного производства к уровню 2009 года составил 116,7%, добыча полезных ископаемых – 133,4%, обрабатывающее производство – 113,2%, производство и распределение газа, электроэнергии и воды – 107,4%, объём выполненных строительных работ – 106%, строительство жилых домов – 104,5%, производство сельскохозяйственной продукции во всех категориях хозяйств, к сожалению, составило всего 98,9%.

Просроченная задолженность по заработной плате на 1 января по области составила 89,4 млн рублей, что ниже уровня прошлого года (82,7%). Общая численность безработных, зарегистрированных в госучреждениях службы занятости составила 28,6 тыс. человек, или (к уровню 2009 года) 74,9%. Уровень зарегистрированной безработицы по отношению к численности активного населения снизился с 2,9% до 2,2% на 01.01.2011 года.

Однако к Уполномоченному по правам человека редко обращаются люди с положительными примерами, а большая часть – это неудовлетворённость жизнью. Так, возросло количество обращений по невыплате заработной платы обанкротившихся предприятий, организаций муниципального подчинения, педагогических, медицинских коллективов, транспортных предприятий от их коллективов, а также от рабочих, устраивающихся на временную работу.

При приёме граждан в 2010 году несколько изменился сам тон и поведение заявителей, проявляется напряженность, безысходность, сквозит неверие в возможность исправить ситуацию. Это подтверждается крайне высоким расслоением общества, которое вызывает раздражение и непонимание почему власть позволяет эти перекосы. Так, среднемесячное начисление заработной платы, по предварительной оценке статистического управления, составляет по области всего 14 569 рублей, по данным же, опубликованным в Российской газете

(«Где в России лучше жить»), с учетом формирующих добавок, надбавок, премий, единовременных поощрений, компенсаций и других показателей средняя зарплата по области составляет 20 184 рубля, или 103% к уровню 2009 года, реальные же доходы в области составляют всего 100,5% по стране – 103,8%. Инфляция за год в области составила 9,5%, рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги и электроэнергию составил около 15%.

Стоимость минимального набора продуктов питания в декабре составила 2 660 рублей к уровню 2009 года вырос и составил 117,2%. Прожиточный минимум на душу населения составил 5 667 рублей, что ниже среднего показателя по России (5 707).

Данные исследования ВЦИО по вопросу: «какая часть семейного бюджета тратится на еду?» показали, что 6% семей тратят на эти цели 25%, 25–49% семей тратят 30% из семейного бюджета, 50–74% семей тратят 41%, 16% семей и более тратят 75% и только 7% семей затруднились с ответом.

Эти показатели требуют серьёзных действий не только со стороны федеральных, а также региональных и муниципальных органов, но особенно важно в условиях рынка – искоренить иждивенчество и меньше давать обещаний, т.е. поднять дух и ответственность самих людей.

Банковский сектор также медленно поворачивается лицом к населению. Если ставки по банковским кредитам бизнесу в области за год снизились с 15,5 % до 10,2 % годовых, то для населения стоимость заёмных средств снижена на 1%, и уровень кредитных ставок для физических лиц по-прежнему сохранился на уровне свыше 20%, а ставки по вкладам населения упали более чем на 3% и составляют 6,3%. Пенсионеры, и особенно молодые люди, не испытавшие пирамиды Мавроди или иркутского Руковишникова, вновь пытают счастье в быстром приросте капитала путём вложения в похожие структуры.

Всё это крайне негативно сказывается на первичной ячейке общества – семье, воспитании детей и обеспечении достойной жизни людей старшего поколения, пенсии которых во многих семьях являются источником жизни их детей и внуков. Особенно это наблюдается в сельской местности, где уровень безработных достигает 25-30%, а в это время огороды и поля зарастают бурьяном, во дворе нет живности.

По инициативе губернатора Д.Ф. Мезенцева, нового министра сельского хозяйства А.С. Кириленко подготовлена и довольно осно-

вательно обсуждена со специалистами, руководителями аграрного сектора и депутатами Законодательного собрания, муниципальных образований областная целевая программа по выводу сельскохозяйственного производства из тупика. Обладая огромными запасами пахотных земель (свыше 1,7 млн га), за период с 1990-го по 2010 год посевные площади сократились на 60%, валовой сбор зерна с 1 млн 379 тыс. тонн (в 1989 году) сократился до 600-700 тыс. тонн. Соответственно снизилось поголовье скота и производство мяса.

Численность работников сельского хозяйства сократилась на 26 тыс. человек, или 60%, и составляет 17 900 чел.

Только одно радует, что производство яиц в области выросло с 276 млн штук до 915 млн штук.

Главное сейчас не остановиться и не подвести сельских производителей, которые доверчивы, как дети, вовремя, до посевной, профинансировать первичные затраты по выполнению программы.

В настоящее время в стадии развития находятся ещё две большие программы – это программа развития лесного и строительного комплекса. Переход к конкретным действиям позволит решить не только проблему занятости населения области и привлечь иностранных рабочих, но и решить жилищную проблему.

В 2010 году в адрес Уполномоченного поступило несколько обращений, в которых поднимается вопрос о взаимоотношениях администрации предприятий и профсоюзных органов. В частности, в поступившем обращении от председателя профсоюзного комитета МУП «Иркутскавтотранс» указывалось на нарушение действующего законодательства в части, касающейся повышения оплаты труда. В ходе рассмотрения данного обращения были проведены встречи с членами профсоюзной организации, председателем отраслевого профсоюза работников автомобильного транспорта и дорожного хозяйства Иркутской области, руководством предприятия. Бесспорно, ситуация на предприятии не простая. Однако в ходе рассмотрения данного обращения выявилось отсутствие со стороны профсоюзного органа планомерной работы, осуществляемой в целях защиты трудовых прав работников предприятия.

В другом случае мы столкнулись с тем, что работник, являющийся председателем профсоюзного органа, был уволен работодателем. В дальнейшем профсоюзный орган был расформирован, интересы работников в социальном партнерстве на локальном уровне стали пред-

ставлять иные неконституционные органы, советы трудовых коллективов, которые формируются келейно.

Приведенные выше примеры являются свидетельством недостаточной активности профсоюзов по защите трудовых прав работников.

Имеются в почте Уполномоченного и обращения граждан по вопросу, связанному с невыплатой заработной платы работодателями, находящимися за пределами Иркутской области. Филиалы фирм, зарегистрированных за пределами области, набирают работников, без соответствующего их оформления. После выполнения определенного объема работы их увольняют, заработная плата при этом не выплачивается, в силу отдаленности работодателя сложно добиться исполнения принятого судом решения о взыскании суммы невыплаченной заработной платы.

Существенные недостатки наблюдаются при использовании иностранных рабочих как по оплате труда, так и при соблюдении технической безопасности. Из-за боязни заявлять о допущенных нарушениях они просто пока молчаливо переносят все невзгоды.

Серьёзного рассмотрения требует вопрос занятости граждан, находящихся в местах принудительного содержания. Количество занятых менее 40% и заработная плата составляет менее 30% от средней по области.

Полагаем, что в данной ситуации работники районного звена прокуратуры, руководители муниципальных образований и сотрудники инспекции по труду должны более оперативно и четко осуществлять контроль за соблюдением трудового законодательства такими производственными структурами.

Большой негативный всплеск вызывает в обществе инициатива «профсоюза олигархов». Российский союз промышленников и предпринимателей, которые готовят свои поправки в Трудовой кодекс, в частности: об увеличении рабочей недели до 60 часов, одностороннем изменении договоров, перевода большей части работников на срочные контракты. С инициативой этих предложений выступает Михаил Прохоров – миллиардер, доказывающий, что нынешний ТК РФ сдерживает производительность труда. Здесь напрашивается элементарный вопрос, как прикажете производить снижение мизерной зарплаты работающих в России, когда количество миллиардеров превысило 100. Это ли не показатель результата роста эксплуатации природных

и трудовых ресурсов страны. Это фронт работы профсоюзов и самих трудящихся.

Право граждан на благоприятную окружающую среду

Долг общества – сохранить для будущих поколений природу, искать способы не только предупреждения экологических катастроф, но и улучшения сложившейся экологической ситуации. Научно-технический прогресс усложнил взаимоотношение общества и природы. Одним из серьёзных последствий этого прогресса явилось резкое возрастание антропогенных воздействий на природу, вызванное, с одной стороны, интенсивным и далеко не всегда разумным использованием природных ресурсов, а с другой – продолжающимися и увеличивающимися загрязнениями окружающей среды промышленными отходами. Конфликт современной экономики и политики природопользования продолжается, оборачиваясь для населения ухудшением состояния здоровья, резким снижением уровня продолжительности жизни и возникновением все новых социально уязвимых групп общества. В сложившейся ситуации подлинным гарантом конституционного права личности на благоприятную окружающую среду и достоверную экологическую информацию должно стать высокое гражданское экологическое сознание населения, экологическая культура общества и личности.

27 мая 2010 года в поселке Внуково Московской области впервые прошло заседание Президиума Государственного совета РФ по экологии. Выступая на Госсовете, президент России Д.А. Медведев потребовал усилить ответственность за экологические правонарушения и призвал бизнес признать приоритетом хозяйственной политики сохранение окружающей среды и отвыкать от сокрытия данных о реальных выбросах их предприятий. На заседании Госсовета отмечено, что главным инструментом модернизации российской экономики является переход на современные экологические технологии. «Предприятия должны видеть выгоду от перехода на современные технологии, от перехода на программы модернизации производства, от внедрения современных очистных систем... Соблюдение экологических норм

должно поощряться, приносить деньги в карман законопослушных предпринимателей», – сказал Медведев.

Экологи отмечают, что за 2010 год Дмитрий Медведев несколько раз выступал по экологическим вопросам. Во Всемирный день окружающей среды, 5 июня, в своём видео-блоге российский президент выступил с инициативой создания глобального фонда страхования от экологических катастроф. По мнению экологов, это свидетельствует о том, что улучшение экологической ситуации в стране, направленное на повышение качества жизни населения, становится приоритетным направлением в государственной политике России. Однако при этом экологи отмечают, что о реальных изменениях в вопросах экологической политики государства, об их серьёзности и радикальности можно будет судить только после появления всех запланированных законопроектов, планов и мер.

20 января 2011 года Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) представляет результаты исследования, посвященного оценке реализуемых Министерством природных ресурсов и экологии РФ экологических мероприятий, работы общественных экологических организаций, а также тому, какой является сегодня экологическая культура населения. Всероссийский опрос ВЦИОМ проведён 11-12 декабря 2010 года в 46 областях, краях и республиках России. По результатам исследований каждый пятый россиянин считает эффективными экологические мероприятия, реализуемые Министерством природных ресурсов и экологии РФ (19%), а наиболее позитивные оценки у волжан (23%), сибиряков (22%). Большинство россиян поддерживают деятельность экологических организаций. Самый высокий уровень одобрения – в Кемеровской и Иркутской областях: по 60% опрошенных в этих субъектах поддерживают деятельность таких организаций. В остальных регионах этот показатель составляет не менее 51%. А наиболее высокую оценку эффективности мероприятий, реализуемых общественными организациями, дают жители Иркутской области: более трети опрошенных (37%) считают их результативными. Результаты социологического исследования свидетельствует, что основными характеристиками сегодняшнего состояния экологического сознания является экологическое иждивенчество и личное дистанцирование большей части населения от участия в решении проблем.

На тематику санитарно-эпидемиологического благополучия населения приходится 38% поступивших письменных обращений в адрес Управления Роспотребнадзора по Иркутской области. А всего в 2010 году в адрес Управления поступило 3 440 письменных обращений, что на 9% больше, чем в 2009 году. По сравнению с предыдущим годом отмечается увеличение удельного веса обращений на питьевую воду и питьевое водоснабжение, на атмосферный воздух и воздух помещений, эксплуатацию производственных и общественных помещений, условия использования источников физических факторов на человека.

Управление Роспотребнадзора по Иркутской области отмечает, что вопросы обеспечения населения качественной питьевой водой являются одними из самых актуальных и социально значимых проблем Иркутской области. Так, в Заларинском районе водой централизованного хозяйственно-питьевого водоснабжения пользуется 17% населения, а в Куйтунском только 3,2% населения. Значительно ниже областного показатели в Иркутском, Бодайбинском районах и в Усть-Ордынском Бурятском округе. Несмотря на активизацию работы органов государственной власти и местного самоуправления по вопросам улучшения водоснабжения населения, обеспечения населенных пунктов водой надлежащего качества, в ряде районов ситуация с водоснабжением остаётся крайне негативной. В 2010 году действовали 5 муниципальных программ по обеспечению населения питьевой водой. Реализация региональной программы «Чистая вода» на 2011-2017 годы, по мнению Управления, позволит решить вопросы обеспечения населения качественной питьевой водой в наиболее неблагополучных районах: Заларинском, Усть-Удинском, Иркутском, Куйтунском, Усть-Ордынском Бурятском округе.

По информации Роспотребнадзора по-прежнему в Иркутской области отсутствуют предприятия по сортировке, переработке, сжиганию мусора. Отсутствуют полигоны твёрдых бытовых отходов (ТБО) в Бодайбинском, Мамско-Чуйском, Нижнеудинском, Тулунском, Качугском, Чунском, Катангском районах. В области зарегистрировано 1 093 места размещения отходов, из них 54 полигона ТБО, 341 санкционированных и 380 несанкционированных свалок; 11 полигонов промышленных отходов. Начата реализация проекта строительства полигона для твердых и жидких бытовых отходов в Ольхонском районе. На сегодняшний день разработана и утверждена Комплексная

схема очистки г. Иркутска, согласованы Генеральные схемы очистки территорий населенных мест в городах Черемхово, Усть-Куте, Усть-Илимске, п. Тельма, в остальных населенных пунктах Генеральные схемы отсутствуют. Наибольший вклад в загрязнение воздушного бассейна городов и поселений области вносят предприятия: энергетики (47,7 % всех выбросов), занятые обработкой полезных ископаемых (38 %), а также объекты черной и цветной металлургии, строительства. Значительное воздействие на среду обитания населения вносит автомобильный транспорт (36,4 %).

Среди всех веществ, имеющихся на Земле, вода, благодаря своеобразию своих физических и химических свойств, занимает исключительное положение в природе и играет особую роль в жизни человека. Достаточно сказать, что в воде зародилась жизнь. Без неё невозможно существование животных и растений. Жизнь есть только там, где есть вода. Без чистой пресной воды не может существовать человечество, не будет промышленности и сельского хозяйства. Вода – это не только питьё и сырьё, но ещё и энергия. В связи с загрязнением окружающей среды проблема чистой воды для потребления ее человеком становится очень актуальной на современном этапе.

Нам посчастливилось жить и работать у берегов священного моря. В Байкале находится примерно 20% мировых запасов пресной воды. Но эту природную кладовую пресной воды с 1968 года загрязняет сточными водами Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат (БЦБК). Еще с советских времен БЦБК был объектом критики экологов и защитников Байкала. В 1996 году по инициативе Гринпис Байкал стал объектом Международного наследия ЮНЕСКО, поскольку стало понятно, что пора прекращать сброс сточных вод, иначе Байкал будет таким, как «мертвые» реки в Европе и «мертвые» Великие озера США. Осенью 2008 года БЦБК по требованию Росприроднадзора перешел на систему замкнутого водооборота, введенную для того, чтобы защитить экологию Байкала. В результате БЦБК больше не мог производить высокорентабельную беленую целлюлозу, а низкая стоимость небеленой целлюлозы не покрывала даже себестоимость ее производства, что привело предприятие к финансовому кризису. От остановки БЦБК пострадали люди – работники комбината и их семьи.

В январе 2010 года правительство РФ своим постановлением исключило производство целлюлозы, бумаги и картона из перечня видов деятельности, запрещенных в экологической зоне Байкала, что откры-

ло дорогу к возобновлению работы комбината. Это вызвало бурные протесты российских и мировых экологов. При этом жители Байкальска поддерживают решение правительства, поскольку БЦКБ является градообразующим предприятием. Выступая с заключительным словом на Госсовете по экологии, президент России Д.А. Медведев обратился и к теме Байкала. Он отметил, что тема проблемы экологии на Байкале не является запретной, но говорить о ней нужно без истерик. В конце октября премьер-министр Владимир Путин дал поручение правительству РФ проработать вопрос о переводе комбината на замкнутый цикл водооборота в течение 2011 года. Однако собственник БЦБК, имея в роли социальных «заложников» население целого города, не торопится в полном объеме реализовывать «Комплексную программу перепрофилирования БЦБК и развития г. Байкальска», которая была принята еще в 2000 году. Создание альтернативных производств, обеспечивающих рентабельность комбината и занятость высвобождаемых специалистов, требует больших финансовых вложений. А реализация замкнутого водооборота на комбинате в рамках данной комплексной программы дает перспективу и возможность ухода от ответственности за экологические последствия работы БЦБК. С сожалением приходится констатировать, что государственные органы так и не смогли за все это время принудить собственника БЦБК к цивилизованному природопользованию священного моря.

Не секрет, что состояние окружающей среды в России крайне неблагоприятно, а в некоторых районах из-за ряда крупных аварий приобрело характер экологического бедствия. Сложившаяся социально-экономическая обстановка в стране часто уводит внимание органов власти от необходимости принятия мер по борьбе с загрязнением воздуха, вод и земель, улучшению состояния окружающей среды. Защита прав граждан в данной сфере обусловлена не только вопросом сохранения физического и психического здоровья каждого человека, но и вопросом оздоровления экологической обстановки для будущих поколений. Поэтому становится очевидным, что вопрос дальнейшего развития человеческой цивилизации зависит от способности само человечества иметь работоспособную систему экологического контроля.

По мнению некоторых специалистов и организаций, катастрофа на Саяно-Шушенской ГЭС по своей значимости сравнима с аварией на Чернобыльской АЭС. В результате аварии погибло 75 человек, а все

гидроагрегаты станции получили повреждения различной степени тяжести. Работа станции по производству электроэнергии приостановлена. Правительством России в связи с аварией на Саяно-Шушенской ГЭС дано указание о форсировании строительства Богучанской ГЭС (БоГЭС), этот советский долгострой начали достраивать еще в 2006 году. Однако экологи, общественность с того времени говорят и пишут о губительности этого проекта, о том, что БоГЭС не прошла государственную экологическую экспертизу.

Как свидетельствует Ростехнадзор, БоГЭС достраивают с многочисленными нарушениями законодательства. Основная претензия к самому крупному инвестпроекту России состоит в том, что он не прошел государственную экспертизу, следовательно, материалы «Оценки воздействия на окружающую среду Богучанской ГЭС» (ОВОС)» не были предметом детального обсуждения среди ученых и специалистов. Ясно, что «РусГидро» и «Русал», достраивающие и готовящие БоГЭС к пуску весной 2012 года, и не собираются проходить предписанную законом процедуру. Экологи отмечают, что с пуском БоГЭС – четвертой плотины на Ангаре практически полностью прекратится проточное самоочищение Ангары. Поэтому вероятность превращения вод Усть-Илимского водохранилища, которые и так низкого качества, в «мертвые» крайне высока, т. е. в области может возникнуть еще одна зона экологического бедствия.

По данным Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), 80% всех болезней вызвано именно употреблением некачественной питьевой воды. В России есть регионы, где до половины всех болезней связано с употреблением некачественной воды. Цена риска и потери здоровья населения от потребления некачественной питьевой воды в целом по России оценивается примерно в 33,7 миллиардов рублей в год. По оценке специалистов, только улучшение качества питьевой воды позволит увеличить среднюю продолжительность жизни на 5–7 лет.

Практика обращений к Уполномоченному свидетельствует о том, что гражданам очень трудно отстаивать свое право на благоприятную окружающую среду и достоверную экологическую информацию.

Особо хотелось бы остановиться на обращении гражданина Х. связанном со строительством ТЦ «Созвездие» в г. Тулуне, в котором говорится, что строительство началось без правоустанавливающих документов на землю, а здания построено из бывших в употреблении

шпал, пропитанных креозотом, а по ГОСТу на креозотовые масла этот материал отнесен к материалам 2-й степени экологической опасности. Более того, фактическое расстояние от выстроенного здания ТЦ «Созвездие» до расположенного рядом деревянного здания магазина ТРП-2 составляет 5,5 метра, что не соответствует требованиям приложения 1, таблицы1* СНИП 2.07.01-89* (в данном случае расстояние между зданиями должно быть не менее 15 метров). Еще в ходе строительства ТЦ «Созвездие» давались указания на его снос или возведение противопожарной стены. Однако до настоящего времени данные нарушения требований пожарной безопасности не устранены собственником.*

Заявитель пишет, что с 2006 года обращался в различные контролирующие и надзирающие органы, которые под всякими предлогами отказывали в законном реагировании. По результатам проверок лишь выносились постановления о назначении административного наказания виновным лицам в размере 500 рублей. Заявитель сообщает, что его обращение в суд также не увенчалось успехом. Поскольку федеральный суд в основу своего решения положил представленную собственником оценку пожарного риска от НИИ ВДПО Иркутского филиала. Согласно данной оценке здание не представляет угрозу жизни и здоровью людей, имуществу граждан и организаций. Однако эта оценка полностью противоречит результатам ранее проведенных проверок. Оказалось, что НИИ ВДПО Иркутский филиал работает на коммерческой основе, а оценку проводил без выезда на место, т. е. без исследования объекта, по «исходным данным», которые предоставил собственник.

Граждане в своих обращениях пишут о распространении «загрязняющих» отраслей производств вокруг населенных пунктов, указывают, что волокита в работе надзирающих и контролирующих органов по таким объектам вызывает социальную напряженность.

Так, ИА «ФедералПресс – Восточная Сибирь» от 07.07.2010 г. и «Восточно-Сибирская правда. Конкурент» от 08.07.2010 г. сообщали, что жители села Карлук Иркутского района вышли на тропу войны, поскольку, обратившись во все властные органы не получили реальной поддержки в решении проблемы несанкционированного нефтеперерабатывающего завода. Оставшись без внимания властей, жители деревни решили закрыть завод самостоятельно. Из газетной информации следовало, что в следственном комитете к митингам в селе отнес-

лись с крайним раздражением и заметили, что «если у администрации Карлука есть что рассказать, надо говорить это следователю, а не старушек на баррикады собирать».

Ранее в адрес Уполномоченного поступало обращение гражданина А. по работе несанкционированного нефтеперерабатывающего завода в с. Киркей Аларского района. Заявитель указывал, что этот завод был назван кирпичным, а ликвидирован был очень срочно под охраной милиции. Возбужденное уголовное дело № 17707 по ч. 2 ст. 171 УК РФ так до конца не расследовано, а виновные лица не понесли наказание. В своем обращении А. также сообщал, что весь центр деревни раскопан, перерыт, имеются места разлива на плодородный слой почвы нефтепродуктов и горючей жидкости и др.

В этой связи Уполномоченный наряду с обращением в правоохранительные органы, направил обращение губернатору Иркутской области для принятия мер по устранению (минимизации) вредных последствий, организации проведения жителям с. Карлук реабилитационных и оздоровительных мероприятий. Заместитель Председателя Правительства Иркутской области в письме от 16.08.2010 г. за исх. № 02-13-2312/10 сообщил, что ход расследования уголовного дела находится на контроле Правительства Иркутской области. В письме также сообщалось, что правительство Иркутской области в рамках своих полномочий принимает все необходимые меры по обеспечению эффективной защиты от негативного воздействия, социально-экономических и иных прав граждан, вызванного незаконными действиями субъектов экономической деятельности.

К сожалению, большинство обращений к Уполномоченному и публикации в СМИ свидетельствуют о том, насколько трудно гражданам отстаивать свое право на благоприятную окружающую среду. Изложенные факты часто подтверждают бытующее в народе мнение, что экономические интересы бизнеса нередко защищаются органами государственной власти с большей эффективностью, нежели интересы простых людей.

О соблюдении жилищных прав

Как следует из статистических данных, наблюдается тенденция роста обращений граждан к Уполномоченному по жилищным вопросам (354 в 2010 году по сравнению с 313 в 2009 году).

Темы обращений весьма обширны: это и переселение из ветхого и аварийного жилья граждан, являющихся собственниками жилого помещения; вопросы содержания жилья и оплата коммунальных услуг; вопросы соблюдения жилищных прав граждан, проживающих в домах рядом с вновь возводимыми объектами строительства; возможности реализации права на жилье для лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации и др.

Учитывая, что в течение 2009-2010 годов в адрес Уполномоченного поступило значительное количество обращений граждан с жалобами на нарушение их прав при переселении из ветхого и аварийного жилищного фонда. Анализ ситуации показал, что проблема носит системный характер, затрагивает права тысяч жителей Иркутской области, в связи с чем Уполномоченным был подготовлен специальный доклад «О проблемах соблюдения прав граждан Иркутской области при переселении из ветхого и аварийного жилья».

Из ряда обращений граждан усматривается непростая ситуация, в которую попадают жители домов, в непосредственной близости к которым ведется строительство новых объектов.

Жительница г. Иркутска К. в своем обращении указала, что с июня 2008 г. между улицами Донская и Цимлянская в областном центре велась точечная застройка серии жилых домов: 4 блок-секции 8–9-этажных зданий. Все полтора года строительство велось целыми сутками. Жильцов трясло от тяжелой техники, долбежки земли в зимнее время. Постоянный шум, запах выхлопных газов, мазута, солярки. Все это создавало неудобства для жильцов дома. В результате таких воздействий в квартире произошло следующее: плиты перекрытия на потолке во всех комнатах лопнули по диагонали пополам; боковая панель на стыке с потолочной плитой дала трещину; панель оконная дала трещину под рамой.

Заявительница и ее муж являются инвалидами. Их обращения в различные инстанции о понуждении застройщика привести квартиру в надлежащее состояние не возымели успеха. В частности, застройщик ОАО «Сибавиастрой» сообщил, что их вины в причинении вреда имуществу заявителей нет, поскольку у них имеются все разрешительные документы, а проведение строительных работ осуществляется под надзором контролирующих организаций.

Прокуратура Октябрьского района г. Иркутска отказала в подготовке иска в суд, ссылаясь на отсутствие денежных средств для проведения экспертизы.

В градостроительном законодательстве отсутствует норма, обязывающая организацию-застройщика на стадии проектирования при точечной застройке выявлять факторы негативного влияния строительных работ на расположенные рядом объекты, а также регламентирующая порядок разрешения возникающих разногласий.

Не секрет, что нашедшая широкое применение в областном центре «точечная застройка» не только ведет к созданию архитектурного хаоса в городе, но влечет нарушение прав граждан, которые в силу объективных причин весьма и весьма сложно поддаются восстановлению.

О том, какое влияние на соблюдение права жителей области на благоприятную окружающую среду оказывает точечная застройка, было сказано Уполномоченным в специальном докладе «Право граждан на благоприятную окружающую среду: социально-экономические последствия уплотнительной (точечной) застройки жилых массивов», направленном им в 2008 году в Законодательное собрание Иркутской области. Но, к сожалению, и этот насущный вопрос не нашел ответной реакции со стороны представительного органа.

В почте Уполномоченного нередко встречаются обращения, в которых граждане поднимают вопрос о ненадлежащем содержании жилья.

Так, жильцы двухэтажного деревянного дома № 64 по ул. Депутатская в г. Иркутске жаловались на отсутствие в муниципальных квартирах надлежащего отопления (температура воздуха в квартирах в холодное время при условии постоянного обогрева электроприборами не превышает 16 градусов). Из-за ветхости труб отопления и водоснабжения, еженедельных аварий и прорыва труб, которые расположены под полами квартиры № 2, в квартире постоянная сырость, плесень, грибок, что отражается на здоровье жильцов.

Дом построен в 1953 году, благоустроен в 1976 году: убрали печи, под полами первого этажа провели трубы отопления и канализации. За 57 лет капитальный ремонт дома не проводился. Из-за постоянных аварий отопительной системы под полами накапливается влага. Полностью сгнили стены дома и оконные блоки и полы, в квартирах сырость и плесень. Из-за неудовлетворительного состояния системы отопления на трубопроводах системы отопления установлены

многочисленные хомуты (5-7 хомутов на одном метре трубы), плюс начинающиеся свищи, практически сгнили полы.

При этом оплата за квартиру в месяц составляет 3 980 рублей. В управляющей компании жильцам заявляют, что расходы на содержание жилого дома весьма высоки. Однако при этом ими никаких действий по улучшению предоставляемых услуг не осуществляется.

Усмотрев в данной ситуации невыполнение наймодателем своих обязанностей по осуществлению надлежащего участия в содержании общего имущества в многоквартирном доме, проведении капитального ремонта и предоставлении коммунальных услуг надлежащего качества, что явилось причиной нарушения прав граждан, Уполномоченным было предложено администрации г. Иркутска предусмотреть мероприятия по восстановлению нарушенных прав граждан.

Из ответа администрации г. Иркутска следует, что заявителям был произведен перерасчет оплаты за непредставление услуг надлежащего качества. Относительно необходимости проведения капитального ремонта администрация пояснила, что в многоквартирном доме, расположенном по адресу: ул. Депутатская, 64, в 2010 году планируется за счет бюджета города выполнить капитальный ремонт кровли и фасада.

Действительно, указанные работы включены в план мероприятий по капитальному ремонту многоквартирных домов на 2010 г. «Комплексной муниципальной целевой программы капитального ремонта объектов жилья и объектов социальной сферы в г. Иркутске на 2009-2012 годы». Однако выполнением только этого объема работ нарушенные права граждан не будут восстановлены в полном объеме. К сожалению, проведение капитального ремонта инженерного оборудования в этом жилом доме, который мог бы разрешить часть имеющихся проблем, не предусмотрен ни в 2010-м, ни в 2011 годах.

Понятно, что средства бюджета г. Иркутска ограничены, не секрет, что очень многие объекты жилищного фонда нуждаются в проведении капитального ремонта. Тогда почему власти пытаются разрешить эту проблему методом «латания дыр»? На наш взгляд, такой подход влечет только дополнительный расход бюджетных средств и не направлен на постепенное, но действительное приведение жилищного фонда в надлежащее состояние, что, в конечном счете, приведет к обеспечению условий для осуществления гражданами права на жилище.

Были в истекшем году на рассмотрении Уполномоченного жалобы граждан, попытавшихся самостоятельно решить свою жилищную проблему. Речь идет о проявившей себя повсеместно проблеме «обманутых дольщиков». В обращениях граждан описывается примерно одинаковая хронология событий. Люди берут кредит в банке на строительство жилья, потом заключают договор с застройщиком, а через некоторое время оказывается, что он не в состоянии выполнить свои обязательства. В результате дольщики и их семьи остаются без жилья, с серьезными долгами, а самое главное – один на один со своими проблемами.

Учитывая, что в данной ситуации были затронуты права многих тысяч граждан, Уполномоченный обратился в адрес губернатора и Законодательного собрания Иркутской области с заявлением о необходимости защиты прав граждан, являющихся участниками долевого строительства и пострадавшими в результате действий недобросовестных застройщиков. Была высказана просьба о поручении Правительству Иркутской области на основе анализа опыта других субъектов Российской Федерации разработать и организовать принятие в установленном порядке пакета нормативных правовых актов, а также обеспечить оперативное информирование граждан о принимаемых мерах.

Отрадно, что в настоящее время разрабатывается законопроект, реализация которого направлена на защиту данной категории граждан Иркутской области.

В нашем регионе действует Закон Иркутской области № 117-оз от 10.12.2007 г. «О порядке и условиях предоставления в Иркутской области жилых помещений для социальной защиты отдельных категорий граждан». Этим законом предусмотрено, что в специальной социальной защите нуждаются в том числе и граждане, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации.

Исходя из результатов рассмотрения обращений данной категории граждан, необходимо отметить следующее. Несмотря на то, что эти граждане относятся к самой слабо защищенной группе населения, получить реальную государственную помощь и поддержку для них крайне затруднительно. Причин тому множество. Однако, на наш взгляд, оставлять данную проблему без должного внимания со стороны государственных органов власти области – бесчеловечно.

Особенно острой проблемой остается практика реализации мер социальной поддержки детей-сирот со стороны государства. В Иркутской области по состоянию на 1 января 2011 года зарегистрировано 22 915 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, что составляет 4% от общей численности несовершеннолетних, проживающих в области.

Самой сложной проблемой детей-сирот является реализация их жилищных прав.

К Уполномоченному за помощью и разъяснениями законодательства в части обеспечения жильем детей-сирот в 2010 году обратились 24 человека.

Необходимо отметить, что в июне 2010 года Законодательным собранием Иркутской области принят пакет законодательных актов, регламентирующих вопросы, связанные с реализацией на территории области дополнительной гарантии права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее – дети-сироты), на обеспечение жилыми помещениями

Численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не имеющих закрепленного жилья и состоящих на регистрационном учете в муниципальных образованиях области составляет 12 922 человека. В том числе 5 149 человек – это дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, и лица из их числа, которые уже приобрели право на обеспечение жилыми помещениями. Для обеспечения их жильем необходимо 2,4 млрд рублей без учета расходов, необходимых на осуществление органами местного самоуправления областных государственных полномочий по приобретению жилья. Ежегодно количество детей данной категории увеличивается на 500-600 человек. Время их ожидания в льготной очереди растягивается на длительный срок.

В областном бюджете на 2010 год было предусмотрено 100 млн рублей, что позволило принять и начать реализовывать Закон Иркутской области от 22 июня 2010 г. № 50-оз «О дополнительных гарантиях прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на жилое помещение в Иркутской области». Были получены дополнительные финансовые средства из федерального бюджета на обеспечение жилыми помещениями детей - сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, в размере 87 863 тыс. рублей. Это, безусловно, отрадно,

учитывая, что в предыдущие годы средств на эти цели практически не выделялось, тем не менее стоит заметить, что если такими темпами будет разрешаться проблема жилья для детей-сирот, то последний человек из этого списка получит жилье через 40 с лишним лет. Это при условии, что детей-сирот не станет больше.

На 2010 год муниципальные образования предоставили заявки для приобретения 260 жилых помещений. По состоянию на 31 декабря 2010 года приобретено 251 жилое помещение для детей-сирот, нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Вызывает недоумение, почему муниципальными образованиями представлены заявки для приобретения 260 жилых помещений, если в Иркутской области 5 149 детей-сирот, которые уже приобрели право на обеспечение жилыми помещениями.

К сожалению, выделенные на обеспечение жилыми помещениями средства не освоены в полном объеме. И если 27 млн рублей из областного бюджета муниципальным образованиям разрешено использовать в 2011 году, то более 4 млн рублей федеральных средств возвращены в федеральный бюджет.

Объясняя причины низкого исполнения полномочий по реализации закона, муниципалитеты указали на следующее: отсутствие жилья, несоответствие жилья установленным требованиям, долгая процедура регистрации собственности на жилое помещение.

С проблемой отсутствия рынка жилья, как оказалось, столкнулись многие муниципалитеты; особенно она, конечно, коснулась небольших городков и деревень.

Кроме того, заложенная в Законе Иркутской области от 22 июня 2010 г. № 50-оз «О дополнительных гарантиях прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на жилое помещение в Иркутской области» верхняя норма предоставления площади жилого помещения (38 кв. м) существенно ограничила муниципалитеты в выборе жилья.

Уполномоченный в полной мере поддерживает предложение муниципальных образований о внесении изменений в Закон Иркутской области от 22 июня 2010 года № 50-оз «О дополнительных гарантиях прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на жилое помещение в Иркутской области» в части отмены верхней нормы предоставляемого жилья, но в пределах расчетной стоимости приобретения (строительства) жилья, используемой для расчета раз-

мера социальной выплаты, предоставляемой для приобретения жилья детям-сиротам.

Право граждан на социальное обеспечение

Период 2009–2012 годов – первый этап реализации Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Этот период во многом определяет успех в достижении долгосрочной стратегической цели – выход на уровень экономического и социального развития, соответствующий статусу России как ведущей мировой державы XXI века.

Особенность предстоящего периода - появление новых внешних и внутренних вызовов устойчивому социально-экономическому развитию России. В центр социально-экономической политики необходимо поставить интерес человека в улучшении жизни и в развитии личности. Сформировать мотивации и одновременно создать все условия для изменений в сферах, определяющих качество жизни людей, прежде всего для улучшения здоровья, экологии, образования, культуры, жилищных условий, безопасности. Особого внимания требуют вопросы молодежной политики и поддержки социально незащищенных групп населения.

В 2010 году в Иркутской области принято 19 законов социальной направленности. Очень важными являются законы «О дополнительных гарантиях прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на жилое помещение в Иркутской области», «Об отдельных мерах по защите детей от факторов, негативно влияющих на их физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие в Иркутской области», «О государственной социальной помощи отдельным категориям граждан в Иркутской области» и др. Немаловажная роль принадлежит программам, реализуемым на территории региона.

Большое внимание уделялось вопросам здравоохранения. Принята программа модернизации здравоохранения в Иркутской области на 2011-2012 годы. Программа одобрена Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации. Документ содержит положения о повышении качества кардионеврологической, онкологической, фтизиатрической, травматологической, педиатрической помощи, медицинских услуг при родовспоможении и лечении ин-

фекционных болезней. В рамках реализации программы запланировано открытие семи межмуниципальных региональных медицинских центров – в Братске, Ангарске, Саянске, Иркутске, Нижнеудинске, Черемхово и поселке Усть-Ордынский, а также пяти межмуниципальных районных медицинских центров в Усть-Куте, Усолье-Сибирском, Усть-Илимске, Тулуне, Шелехове.

В 2010 году выдано 5 478 свидетельств о предоставлении социальной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения ветеранам Великой Отечественной войны, 4789 из которых реализовано.

Тем не менее количество поступивших к Уполномоченному жалоб на нарушение права на социальное обеспечение осталось на прежнем уровне. Это вопросы начисления и выплаты пенсий, жалобы на отказ в предоставлении субсидий на оплату коммунальных услуг, вопросы социального обслуживания, валоризации и др.

Продолжается рост цен на товары и услуги, повышение стоимости проезда на транспорте, повышение стоимости коммунальных платежей.

Остаются актуальными проблемы, касающиеся присвоения звания «Ветеран труда». Не решена проблема обеспечения доступности среды жизнедеятельности инвалидов, создания условий инвалидам для беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры.

Не в полной мере реализуется в Иркутской области право граждан на бесплатное получение медицинской помощи. Результаты прокурорской проверки выявили повсеместное нарушение прав граждан в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения, причем нарушения носят распространенный характер.

По сведениям прокуратуры, в нарушение действующего законодательства граждане при прохождении стационарного лечения в некоторых муниципальных образованиях области приобретают лекарства, продукты питания, заправляют бензином санитарный транспорт больницы за счет личных средств. Из-за отсутствия в достаточных объемах вакцин, шприцев вакцинация населения района должным образом не проводится. Тем самым нарушаются требования Федерального закона «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней», гарантирующего право граждан на бесплатные профилактические прививки.

Имеют распространенный характер факты приобретения медикаментов, входящих в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств и изделий медицинского назначения, за счет личных денежных средств пациентов.

В адрес Уполномоченного обратились молодые родители, у которых в результате неправильных, по их мнению, действий медицинских работников погиб новорожденный ребенок. Ребенок родился 22 июля 2009 года, а 24 июля умер. С момента рождения ребенок находился в палате интенсивной терапии на открытой реанимационной системе под лучистым теплом. В заключении о смерти записано, что ребенок умер в результате внутриутробной асфиксии. Заявители обращались в органы здравоохранения Черемхово, областное министерство здравоохранения, в прокуратуру Черемхово и области. Одни отвечали, что в действиях медицинских работников и персонала не усматривается никаких нарушений, другие говорили о том, что по делу назначена экспертиза, а заявитель имеет право обратиться в суд. Но для того чтобы обратиться в суд в установленном порядке, заявителям нужны были медицинские документы (выписки из истории родов, из медицинской карты, справки и медицинские заключения). Именно с этой просьбой заявительница обращалась и в больницу, и в департамент, и в другие структуры. Вместо необходимых документов присылали различные заключения с выводами о невиновности врачей, другие ответы, но только не подлинники медицинских документов. Все это наводило заявителей на мысль, что таким образом в эти документы могут быть внесены записи, не соответствующие действительности. Получить документы удалось только после вмешательства Уполномоченного. В результате было установлено, ***что стандарты оказания медицинской помощи были выполнены не в полном объеме****.*

В Приангарье проживает 718 160 пенсионеров, из них работающих 239 151. Около пяти тысяч ветеранов. Большинству их них уже за 80, и многие не в состоянии самостоятельно посещать аптеки. Последние 2 года лекарства развозили по домам, но только по желанию ветеранов. В настоящее время министром здравоохранения Г.М. Гайдаровым подписано распоряжение, согласно которому всем инвалидам и участникам Великой Отечественной войны медикаменты, выписанные по льготным рецептам, доставляют по месту проживания, что заслуживает положительной оценки в сфере здравоохранения.

Вопросы социального обеспечения находятся в тесной взаимосвязи с жизнью людей с ограниченными возможностями. На международном уровне Организация Объединенных Наций уже давно принимает меры, чтобы обеспечить инвалидам их всестороннее и действенное участие в гражданской, политической, экономической, социальной и культурной жизни на равной основе с другими членами общества с целью содействовать формированию «общества для всех». Приверженность Организации делу обеспечения всесторонней и справедливой реализации инвалидами всех прав человека основана на стремлении добиться социальной справедливости и равноправия в контексте всех аспектов общественного развития.

Всемирная программа действий в отношении инвалидов и Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов дали возможность закрепить эту приверженность Организации в международных политических рамках, которые еще более укрепились благодаря принятию Конвенции о правах инвалидов, международно-правового документа, призванного обеспечить расширение прав инвалидов в интересах улучшения их жизни и жизни их общин во всем мире.

В основных направлениях деятельности правительства Российской Федерации на период до 2012 года, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1663-р, определены стратегические цели развития страны: повышение уровня и качества жизни населения, обеспечение всеобщей доступности основных социальных услуг, улучшение демографической ситуации. Достижение данной цели в отношении лиц с ограниченными возможностями видится в обеспечении комплексной реабилитации инвалидов, их возвращении к полноценной жизни в обществе. Здесь важная роль отведена Совету при Президенте РФ по делам инвалидов и социально ориентированным НКО, которые получают поддержку государства.

Правительство Иркутской области уделяет особое внимание вопросам поддержки и защиты интересов инвалидов: разрабатывается и совершенствуется нормативно-правовая база, развивается система социального обслуживания инвалидов и пожилых граждан.

В целях социальной реабилитации и содействия трудоустройству инвалидов в Иркутской области в 2010 году действовала областная государственная целевая программа «Содействие занятости и профессиональной реабилитации инвалидов в Иркутской области на 2006–

2010 годы». В настоящее время реализуется долгосрочная целевая программа «Доступная среда для инвалидов» на 2011-2015гг., Иркутским региональным отделением Общероссийской общественной организации помощи инвалидам с умственной отсталостью организована «Специальная Олимпиада России». Это дает основание надеяться, что хотя бы часть проблем, серьезно осложняющих жизнь этих людей, будет разрешена в их интересах. Однако по-прежнему проблемы, касающиеся данной категории, остаются актуальными.

Каждый десятый гражданин России – инвалид. По данным отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Иркутской области по состоянию на первое января 2010 года численность инвалидов достигла 230 000 человек, в том числе показатель численности детей-инвалидов составил 13 008 человек.

Инвалиды – особая категория граждан, которые наделены в соответствии с Конституцией Российской Федерации равными с другими гражданами правами. К сожалению, несмотря на предпринимаемые меры как на государственном уровне, так и на уровне региона, приходится констатировать, что права инвалидов ущемляются.

Для них в подавляющем большинстве своем не приспособлены улицы, общественный транспорт, дома. И в результате люди оказываются попросту запертыми в собственных квартирах, не имея физической возможности их покинуть и оставаясь один на один со своими нерешенными проблемами.

В числе таких проблем - отсутствие специального медицинского оборудования (либо его крайняя дороговизна), сложности с трудоустройством (для тех, кто работоспособен), мизерность денежных пособий, недоступность образования, невозможность пользования льготами, лекарственным обеспечением и зачастую – неприятие обществом. С этими проблемами данная категория обращается в адрес Уполномоченного по правам человека в Иркутской области. Как показывает анализ обращений, заметно сократилось число жалоб по вопросу лекарственного обеспечения льготных категорий граждан. Однако это не говорит о том, что в области данная проблема разрешена. Количество льготополучателей (льготное лекарственное обеспечение), сохранивших право на получение набора социальных услуг на 01.01.2010 года составляло 87 309 человек. Практически 45% инвалидов отказались от социального пакета и приобретают лекарственные препараты на собственные средства. По-прежнему практикуется негативный подход к выписке рецептов только

на препараты, которые имеются в аптеке, и ограничение количества рецептов. В связи с этим большие проблемы испытывают люди с онкозаболеваниями, сахарным диабетом, сердечно-сосудистыми патологиями.

Еще в худшем положении оказываются инвалиды и их семьи, где лекарственные препараты нужны как жизненно необходимые. Как правило это дорогостоящие препараты, требующие непомерно больших финансовых затрат, и здесь не обойтись социальным пакетом, да и пенсия не столь велика. Усугубляет ситуацию обстоятельство, что некоторые препараты перестали производить на территории РФ.

В адрес Уполномоченного обратилась гражданка Г. Заявительница жаловалась на невозможность своевременного получения жизненно важного лекарственного препарата Кортеф /Производство ООО «Прайзер»/ в связи с его отсутствием на российских рынках. Уполномоченный по данной жалобе направил запрос в министерство здравоохранения, которое в представленном ответе сообщило, что препарат будет на российском рынке только в IV квартале 2010 г.

В целях разрешения данной ситуации, а именно правильного подбора аналога необходимого препарата, была создана комиссия. К сожалению, аналог, со слов заявительницы, оказался не столь эффективным, как Кортеф, поэтому ей пришлось заказывать необходимый препарат в США, что сказалось не лучшим образом на небольшом бюджете ее семьи.

Продолжая проблему лекарственного обеспечения и медицинского обслуживания, хотелось бы остановиться еще на одной проблеме. «Программа государственных гарантий оказания медицинской помощи» не выполняет своей целевой задачи – обеспечить население бесплатными медицинскими услугами, положенными в полном объеме. Тенденция «выталкивания» граждан в сферу платной медицинской помощи приобрела в последнее время более выраженный характер, и наиболее болезненные последствия от этого испытывают инвалиды вследствие своих низких доходов и острой нуждаемости в лечении. Речь идет об огромном количестве людей, у которых самая большая и постоянная потребность в медицинской помощи, и, к сожалению, самые большие препятствия в ее получении.

Согласно Программе государственных гарантий оказания медицинской помощи, утверждаемой ежегодно правительством РФ, почти все виды медпомощи являются бесплатными. Но очень часто при обращении в медицинские учреждения людям приходится платить за то,

что по закону они должны получать бесплатно. Именно такой вывод можно сделать из анализа обращений, поступающих от инвалидов в адрес Уполномоченного. Здесь виден и разрыв между «словом и делом», между правительством Российской Федерации и субъектами РФ.

Так, порой бесплатного приема у специалиста приходится ждать от двух недель до трех-четырех месяцев. Пациент встает перед выбором: занимать многомесячную очередь для бесплатного обследования либо пойти в платный центр, где цены для инвалидов «неподъемные». В сложной ситуации оказываются те категории инвалидов, у которых подошел очередной срок переосвидетельствования. Проблема в том, что они вынуждены прибегать к платным медицинским услугам для прохождения МСЭ, поскольку обязаны «иметь на руках» необходимые справки и заключения, а бесплатное обслуживание по очереди ведет к просрочке освидетельствования, которая чревата снятием статуса инвалида.

Государственные гарантии не должны превращаться в фикцию. Когда пациент, имеющий полис обязательного медицинского страхования, обращается за помощью в государственную поликлинику, он должен получить ее бесплатно и в полном объеме. Если этого не происходит, создается угроза не только самочувствию отдельного человека, но и социальному здоровью всего общества.

Нередко больницы ставят перед пациентами-льготниками условие самостоятельно обеспечивать себя всем необходимым – от медицинских принадлежностей до лекарств и обследований. В связи этим в адрес Уполномоченного граждане обращаются сразу по ряду вопросов, касающихся как взрослой, так и детской категории.

Значительно сократились жалобы с нареканиями инвалидов, вызванные работой Бюро медико-социальной экспертизы (МСЭ). Хотя анализ поступающих обращений свидетельствует, что практика «оптимизации» структуры инвалидности путем понижения или снятия статуса инвалида существует. Особую тревогу вызывают факты, когда объектом «оптимизации» структуры инвалидности со стороны учреждений МСЭ становятся дети. Поводом для снятия статуса инвалида становится их «полная социальная реабилитация».

Поступают обращения относительно некорректно заполненных индивидуальных программ реабилитации (ИПР), выданных инвалиду

при прохождении МСЭ, что в последующем не дает возможности в полной мере использовать государственные гарантии.

С 1 января 2010 года на министерство социального развития, опеки и попечительства Иркутской области были возложены полномочия по предоставлению мер социальной защиты инвалидов и отдельных категорий граждан из числа ветеранов в виде технических средств реабилитации, услуг, протезно-ортопедических изделий, а также по оказанию государственной социальной помощи в части предоставления путевок на санаторно-курортное лечение и бесплатного проезда на международном транспорте к месту лечения и обратно.

В качестве положительного момента следует отметить упрощение процедуры обеспечения техническими средствами реабилитации (ТСР) и введение в практику выездов по территории области комплексной бригады с участием различных специалистов, позволивших более оперативно решать проблему обеспечения ТСР. Но граждане, получающие технические средства реабилитации, не всегда довольны их качеством, а также тем, что необходимо самостоятельно производить сборку полученного ТСР, что непосильно сделать самостоятельно людям с ограниченными возможностями.

Заявитель М. в своем обращении указал, что он является инвалидом II группы, в целях передвижения нуждается в костыле, данную меру социальной защиты он ждал практически год. Содействие уполномоченного послужило скорейшему получению данного средства ТСР, однако возникла еще одна проблема – «долгожданный костыль» оказался немного великоватым.

В части санаторно–курортного обеспечения также существуют проблемы. Количество льготников, прошедших санаторно-курортное лечение, составило 4 538 человек, а состоит на учете 14 176 человек.

Поступали обращения, касающиеся образования и трудоустройства инвалидов. В 21 учреждении начального профессионального образования Иркутской области обучается 1 047 человек с ограниченными возможностями, из них детей-инвалидов – 178 человек. Для успешного трудоустройства данной категории выпускников учебные заведения ведут большую работу с администрацией тех районов, городов, в которых закреплено жилье за выпускниками. В случае отсутствия вакантных рабочих мест учебные заведения содействуют трудоустройству выпускников через центры занятости, которые тоже заинтересованы в положительном решении данной проблемы.

Трудоустройство инвалидов является одной из составных частей государственной политики в области занятости населения. В 2010 году в органы службы занятости в поиске работы обратились 5 982 инвалида, из них трудоустроено 2 637 человек, в том числе 13 инвалидов трудоустроено на квотируемые рабочие места, согласно Закону Иркутской области «О квотировании рабочих мест для инвалидов в Иркутской области».

Работа службы занятости населения Иркутской области по содействию занятости инвалидов позволяет повысить конкурентоспособность инвалидов на рынке труда и обеспечить трудоустройство инвалидов на специальные рабочие места. Данной службой в 2010 году программа по снижению напряженности на рынке труда инвалидов выполнена на 91%, однако по-прежнему остается достаточно большой процент инвалидов, которые не трудоустроены. Причем основными проблемами трудоустройства выпускников из числа детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья, указанными в обращениях, остаются: ограниченный выбор предприятий и организаций, желающих принять на работу инвалидов, слабая закрепляемость выпускников на рабочих местах вследствие низкого уровня заработной платы, те же проблемы касаются и взрослой категории. Нет работы, нет возможности нормально жить.

Болезненным остается вопрос, касающийся компенсации за автотранспорт, когда компенсацию приходится возвращать, преодолевая ряд препятствий.

Инвалиды сталкиваются с воздействием многих неблагоприятных факторов, очень часто просто обманом или тем, что их используют в своих целях.

Гражданин К. является инвалидом с нарушениями опорно-двигательного аппарата. Молодой человек узнал, что есть шанс сделать операцию и вновь стать на ноги. В надежде на осуществление мечты он долго копил свою пенсию и затем вложил всю сумму в один из банков «Займы и вклады». На тот момент он думал, что получит хорошие проценты, однако в результате получил большое разочарование в людях. Банк стал банкротом, чтобы вернуть денежные средства молодому человеку пришлось обратиться в ряд инстанций, в том числе и в адрес уполномоченного, при содействии которого вопрос был разрешен частично.

В бедственном положении находится большинство семей, воспитывающих детей- инвалидов, об этом они сообщают в своих жалобах, иногда просят помощи о содействии поместить ребенка в государственное учреждение.

Пособие трудоспособного гражданина, осуществляющего уход за ребенком-инвалидом, составляет 1 200 рублей, ниже прожиточного минимума. Семьи, в которых воспитывается ребенок-инвалид, часто неполные. Мама такого ребенка не имеет возможности работать. Она получает от государства 1 200 рублей в виде компенсационной выплаты, в то время как содержание такого ребенка в интернате обходится государству в несколько десятков тысяч рублей.

В предыдущем докладе была затронута проблема увеличения обращений инвалидов, которые приходится разрешать в судебном порядке, что ведет к новым проблемам. Государственное юридическое бюро по Иркутской области оказывает бесплатную юридическую помощь малоимущим гражданам и инвалидам, консультируя их. Однако для получения такой помощи необходимо предоставить некоторые документы, в том числе и справку о доходах, которые должны быть ниже прожиточного минимума. В данной ситуации инвалиды I и II группы не подходят к данной категории, в связи с чем если идут судебные разбирательства, то оплачивать юриста инвалид должен из своего кармана.

В докладе затронуты далеко не все проблемы, с которыми сталкиваются в повседневной жизни люди с ограниченными возможностями. И их перечень не улучшит ситуацию, необходимо находить пути решения проблем. Одна из них - активное участие председателей общественных организаций в решении волнующих вопросов, затронутых инвалидами; обязательное включение представителей общественных организаций инвалидов в различные экспертные группы; участие общественных организаций инвалидов в экспертной работе при подготовке и реализации специальной государственной программы «Доступная среда для инвалидов»; решение жилищного вопроса данной категории на федеральном уровне.

Первое заседание Совета по делам инвалидов президент Российской Федерации Дмитрий Медведев закончил словами: «Те решения, которые мы принимаем, – это принципиальная, философская установка. Мы их принимаем не для инвалидов, а для всего общества. Во-первых, потому что никто ни от чего никогда не застрахован, и об

этом должен помнить любой начальник и вообще любой разумный человек. Во-вторых, это просто наш социальный долг».

Одним из поручений главы государства стало включение критерия положения инвалидов в субъекте РФ в оценку деятельности органов исполнительной власти. Важно, чтобы первые лица субъектов понимали: задачи такого масштаба не могут быть решены без учета мнения организаций, представляющих интересы людей с инвалидностью, которые являются составной частью гражданского общества.

В нашем регионе уже есть старт в данном направлении - «Безбарьерный Иркутск». Так называется проект, который реализуется Администрацией г. Иркутска**,** коалицией городских общественных организаций, работающих с инвалидами, при поддержке Общественной палаты города и общегородского проекта «Наследие Иркутских меценатов». Цель проекта – включение людей с инвалидностью в жизнь городского сообщества, создание безбарьерного городского пространства, создание в городе атмосферы терпимости и расположения к детям и взрослым с ограниченными возможностями.

Проблемы семьи и детства

В своем ежегодном Послании Федеральному собранию президент Российской Федерации Дмитрий Медведев большое внимание уделил теме семьи и детства, озвучив новые решения и подходы.

Проблемам семьи и детей было посвящено одно из выступлений Председателя Попечительского совета некоммерческого фонда «Национальный фонд развития здравоохранения» Елены Николаевой, которая представила статистику, свидетельствующую о глубоком кризисе семьи.

В стране, по ее информации, 30% матерей-одиночек, только четверть российских семей с детьми способны содержать двух детей, почти половина семей не способна содержать даже одного ребенка в рамках прожиточного минимума. Рождение второго ребенка в полной семье повышает риск бедности до 50%. Между тем вопросами семьи, материнства и детства занимаются 18 федеральных министерств и ведомств, каждое из которых проводит собственную политику.

Положение российской семьи сегодня очень сложное, о кризисе института семьи говорят на всех уровнях власти, предпринимаются меры, реализуются программы, направленные на улучшение ситуа-

ции, однако пока нельзя с точной уверенностью сказать, что семье стало легче.

За прошедший год в аппарат Уполномоченного поступило 67 письменных обращений по вопросам семьи и детства. Большая часть обращений посвящена вопросам назначения и выплаты пособий, материнского капитала, льгот и выплат гражданам, имеющим детей (многодетные семьи, одинокие матери), вопросам проживания ребенка с родителем и др.

С целью улучшения материального положения семей, имеющих детей, оказания им социальной поддержки, решения проблем профилактики семейного неблагополучия, безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних, социальной реабилитации детей в Иркутской области реализуется ряд федеральных и региональных нормативных правовых актов. Проводится активная политика по поддержке материнства и детства, однако существует ряд вопросов, требующих разрешения.

Традиционно сложилось так, что основным видом экономической поддержки семей были разного рода денежные выплаты и льготы, с помощью которых государство пыталось помочь семье решить ее проблемы

Так, размеры ежемесячного пособия на ребенка, установленного Законом Иркутской области от 17 декабря 2008 года №130-оз «О ежемесячном пособии на ребенка в Иркутской области» установлены для семей, среднедушевой доход которых ниже прожиточного минимума – 205 руб.; пособие на детей одиноких матерей – 410 руб.; пособие на детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов – 307,5 руб. Столь мизерная сумма не может рассматриваться семьями как реальная помощь и поддержка.

В такой ситуации трудно рассчитывать на то, что цели социальной поддержки будут достигнуты, ибо материальная помощь не может решить все проблемы, да и незначительную помощь в основном можно получить только тогда, когда семья в той или иной степени ущербна, когда она имеет либо ребенка-сироту, либо ребенка-инвалида, либо еще какую-то специфику.

Практически во всех регионах, в том числе и нашем, семьи с детьми составляют больше половины от общего числа бедных. Это подтверждают следующие цифры: 206 746 семей – имеют среднедушевой доход ниже прожиточного минимума, одиноких матерей – 48 262, ко-

торые воспитывают 57 591 ребенка, семьи, находящиеся в социально опасном положении – 9 470, в них проживает 17 614 несовершеннолетних детей, малоимущих семей – 194 581, в них детей 266 306, многодетные семьи – 19 435, в них детей 64 991.

В Иркутской области действует долгосрочная целевая программа «Социальная поддержка населения Иркутской области» на 2009–2013 годы. Одним из мероприятий данной программы является мероприятие «Оказание адресной материальной помощи гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации». Однако финансовая или любая иная материальная помощь малоимущим семьям — это не единственный и даже не главный вид социальной поддержки семей. Главное — это меры, направленные на подъем экономической самостоятельности семьи, на расширение ее собственных, внутренних возможностей.

К сожалению, многие семьи настолько «зашли в тупик», что не в состоянии самостоятельно справиться с проблемами и кризисами. Зная проблему отдельной семьи, не всегда представители власти готовы прийти на помощь.

К Уполномоченному обратился гражданин Б., который поведал о ситуации, сложившейся в одной многодетной семье, проживающей в сельской местности. Семья состоит на учете как неблагополучная на протяжении нескольких лет, родители не работают, в доме нет уже более трех лет электроэнергии, там проживают несовершеннолетние дети. Однако функция органов власти завершилась постановкой семьи на контроль... При содействии Уполномоченного проблема была разрешена положительно.

Многодетные семьи тоже обеспокоены многими проблемами, да и льготы, положенные данной категории, потихоньку убывают, а те, что положены, не всегда можно использовать. Вопросы, волнующие многодетные семьи, разнообразны, начиная от жилищных вопросов, проезда в транспорте, получения земельного участка, завершая невозможностью пользоваться льготами в связи с отсутствием необходимого документа (удостоверения), дающего на это право.

В целях укрепления института семьи, повышения роли родителей в воспитании своих, а также усыновленных (удочеренных) детей вот уже два года многодетным семьям вручается орден «Родительская слава», учрежденный Указом Президента РФ 13 мая 2008 года, семьи награждаются почетным знаком «Материнская слава». Однако

это положительное нововведение не всегда радует данную категорию семей.

В декабре 2010 года получили единовременную выплату в размере 50 тысяч рублей 15 многодетных матерей, награжденные почетным знаком «Материнская слава». После информации, прозвучавшей в СМИ, в аппарат Уполномоченного поступило ряд обращений и телефонных звонков от многодетных матерей, проживающих в различных муниципальных образованиях области.

Дело в том, что согласно Положению о почетном знаке «Материнская слава», утвержденном Постановлением Губернатора области от 3 декабря 2007 года № 553-п, с ходатайством о награждении почетным знаком могут обращаться органы местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области. Заявители указывают на то, что в некоторых случая чиновники муниципальных образований необоснованно отказывают в приеме документов на награждение почетным знаком и, как следствие, лишают семью возможности получить соответствующую выплату.

Неоднократно к Уполномоченному обращались семьи по вопросу, связанному с получением материнского капитала. Анализ таких обращений говорит о следующем. Для большинства маргинальных семей единственным путем выживания становится получение помощи и льгот, за счет которых они и существуют, не прилагая усилий к изменению своей жизни. Наблюдаются случаи, когда семьи идут на рождение ребенка с целью получения пособия, не задумываясь иногда о том, положено ли оно им? И когда они сталкиваются с проблемой, соответственно начинают бить в колокола, обращаясь в разные инстанции.

В 2010 году 214 новорожденных детей оставлены в родильных домах, причем практически 30% матерей уже имеют детей, 9% состоят в браке. В таких семьях зачастую наблюдается жестокое отношение к детям. Комиссии по делам несовершеннолетних в прошлом году выявили более 200 случаев жестокого обращения с детьми в Приангарье, по которым были возбуждены уголовные дела за неисполнение обязанностей по воспитанию.

Усольский район Иркутской области, прогремевший на всю Россию страшными преступлениями родителей против жизни и здоровья детей, является не единственным. В Усолье-Сибирском в 2009 году зафиксирован 21 случай жестокого обращения, а в 2010 году – 11 случаев. В Усольском районе в настоящее время практически нет рабо-

тающих крупных предприятий, очень высокий уровень безработицы населения.

Безусловно, это не оправдывает поведения взрослых и не снимает ответственности за совершаемые преступления. Однако уголовные дела возбуждаются только в случае тяжких преступлений – убийств или нанесения тяжкого вреда здоровью. В УК РФ нет специальных статей, предусматривающих ответственность за преступления, совершенные лицами, находящимися в родственных отношениях. Правоохранительные органы считают, что насилие, совершенное в общественном месте, по отношению к незнакомому человеку представляет гораздо большую общественную опасность, нежели такие же действия, совершаемые «за закрытыми дверями» – в семье, по отношению к родственникам и тем более детям, так как такой вид насилия нередко воспринимается как неизбежный атрибут процесса воспитания. В очень редких случаях за жестокое обращение с детьми «нерадивых» родителей лишают свободы, часто суд выносит только условную меру наказания, в основном в виде 120 часов принудительных работ. В рамках Общенациональной информационной кампании по противодействию жестокому обращению с детьми, проводимой Фондом поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, создан единый общероссийский телефон доверия для детей, подростков и родителей – 8-800-2000-122. В Иркутской области также действуют круглосуточные бесплатные телефоны службы экстренной психологической помощи – 8-800-350-40-50, 32-48-90, однако многие не знают об их существовании.

К Уполномоченному обратились по телефону анонимно: в семье 2 детей – мальчик и девочка 8 и 7 лет; в школу не ходят, просят еду у соседей, в ночное время находятся во дворе, так как мать и ее сожитель пьют, детей бьют. Представители Уполномоченного позвонили на телефон доверия 8-800-350-40-50. Меры были приняты сразу. Детей и мать сотрудники ОВД забрали, детей оформили в больницу, решается вопрос о лишении родительских прав. Заявительница не знала о существовании телефона доверия.

Поступающие обращения говорят о том, что жестокому обращению подвергаются дети, женщины, а также люди преклонного возраста. Положительным в решении данного вопроса является неравнодушие общества. В виртуальную приемную Уполномоченного обращаются

граждане, которые усомнились в надлежащем воспитании соседских детей и просили обратить внимание на ситуацию.

К Уполномоченному обратился социальный педагог, который был встревожен ситуацией, происходившей в семье одного из учащихся образовательного учреждения. Ребенок приходил в школу с синими ушами, которые указывали на факт физического насилия. Педагог посещал семью, проводил неоднократные беседы с отцом ребенка, который только что вернулся из мест лишения свободы, но это не решило проблему. Соцпедагог обратился к инспектору по делам несовершеннолетних, пояснив ситуацию, однако в ответ прозвучало: «Вы еще все не отработали…» При содействии Уполномоченного и управления образования ситуация была урегулирована, однако в данном случае настораживает отношение структур, работающих с детьми, но не желающих своевременно обращать внимание на их проблемы.

В Семейном кодексе РФ закреплена обязанность должностных лиц и иных граждан, которым станет известно об угрозе жизни и здоровью ребенка, принимать меры для защиты его прав и законных интересов. Однако чаще всего должностные лица начинают работать только со случаями, принимающими крайние, необратимые формы, и никак не влияют на возможность их предупреждения и устранения.

Неоднократно обращались матери несовершеннолетних детей по вопросу похищения детей бывшими мужьями. Заявителям был разъяснен судебный порядок определения места жительства и возврата ребенка.

К сожалению, продуманной, целенаправленной политики в отношении проблемных семей не существует. Во-первых, они требуют огромных средств и внимания. Во-вторых, отсутствуют специальные исследования положения многодетных, неполных семей, имеющих детей-инвалидов. Поэтому все программы, которые рассчитаны на «нетипичные» семьи, пишутся во многом на основе абстрактных представлений. А ведь каждая семья несчастлива по-своему...

В Иркутской области по состоянию на 1 января 2011 года зарегистрировано 22 915 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, что составляет 4% от общей численности несовершеннолетних, проживающих в области.

Одним из приоритетных направлений деятельности в работе с детьми, нуждающимися в социальной защите и государственной под-

держке, в 2010 году являлось развитие семейных форм устройства детей, лишившихся родительского попечения. На сегодняшний день в Иркутской области успешно реализуются такие формы семейного устройства, как опека (попечительство), в том числе усыновление (удочерение), приемная семья. Наиболее распространенной и востребованной формой устройства детей данной категории является опека или попечительство, увеличилось количество детей, переданных в приемную семью, усыновленных детей.

В целях создания в Иркутской области комплексной системы работы с семьей и детьми, направленной на снижение уровня социального сиротства, безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, обеспечения приоритета семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, управлением разработана и принята правительством Иркутской области долгосрочная целевая программа «Точка опоры» по профилактике социального сиротства, безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Иркутской области на 2011-2013 годы.

Несмотря на принимаемые меры, количество детей, состоящих в региональном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, составляет 7 449 человек.

С 2007 года в Иркутской области снижается число граждан, желающих взять детей на какую-либо форму устройства. Это объясняется тем, что на протяжении нескольких лет выплаты, положенные на детей, не индексируются, в то время как рост цен существенно увеличился. Заявители обращались по вопросам единовременной выплаты, положенной при устройстве ребенка в семью, вопросам, связанным с задержкой ежемесячных выплат, невозможностью на данную сумму достойно обеспечить ребенка всем необходимым. Жаловались на проблему, связанную с возрастом опекаемого. 300 детей, проживающих в области, уже достигли совершеннолетнего возраста, выплаты, положенные законным представителям, были прекращены, но так как они обучаются в общеобразовательных учреждениях, опекунам приходится содержать их на собственные средства. Здесь необходимо решение проблемы на государственном уровне, так как с данной проблемой сталкивается не только наша область, но и другие регионы.

В целом содержание ребенка в семье за месяц обходится государству в 5 тысяч, расходы в государственном учреждении на одного ребенка составляют 24 тысячи.

Государство и гражданское общество должно поддержать людей, которые могут и хотят спасти хотя бы часть этих детей от бесперспективного будущего. Для этого необходимо принять дополнительные меры, стимулирующие формы устройства детей российскими гражданами, в том числе повысить размер выплат.

В то же время государство, финансово обеспечивая растущее «социальное дно», сокращает поддержку семей, имеющих возможность и желание воспитывать детей, перекладывая на них бремя растущих расходов в виде налогов, коммунальной реформы, роста цен на основные товары и энергоносители.

В настоящее время ощущается острый недостаток эффективно работающих государственных служб, оказывающих квалифицированную помощь семьям, одиноким матерям и отцам, детям, а также беременным женщинам, находящимся в тяжелой жизненной ситуации.

Необходимо восстановить в полном объеме всю инфраструктуру детства: детские музыкальные и художественные школы, спортивные секции, различные дома творчества, детские библиотеки. Все это должно быть доступно каждой семье и каждому ребенку, чтобы не было выброшенных на улицу детей.

Граждане неоднократно обращались в адрес Уполномоченного по вопросу закрытия детских площадок, на месте которых готовится «почва» для новостроек, а также вопросам, связанным с закрытием (ликвидацией) детских спортивных центров, исключению детей из музыкальной школы. Уменьшение числа детских внешкольных учреждений в области культуры и спорта, перевод их на платную основу нивелируют любые усилия государства вырастить здоровых и достойных граждан. Поэтому финансирование сети дополнительного образования должно быть предусмотрено в национальном проекте «Образование».

Глобальная инициатива Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) «Города, доброжелательные к детям» является механизмом, способствующим созданию максимально благоприятных условий для благополучия детей и реализации их прав. Думается, что учреждение в Иркутской области института Уполномоченного по правам ребенка послужит тому, что город Иркутск и города, расположенные на территории Иркутской области, подключатся к данной инициативе и станут «городами, доброжелательными к детям».

Затрагивая вопросы детства, возникает необходимость о доступном праве на образование. Воспитание будущих поколений тесным образом связано с модернизацией системы образования, направленной на реализацию в 2011–2015 годах национальной образовательной инициативы «Наша новая школа». Большое значение принадлежит Концепции развития образования в Иркутской области до 2015 года, которая определяет приоритетные направления развития образования, обеспечивающие реализацию государственной политики в сфере образования.

Сохраняется острота вопроса доступности получения дошкольного образования. Охват детей в возрасте от 1 года до 7 лет дошкольным образованием составляет 57%. Спрос населения на услуги детских садов ежегодно увеличивается, растет и недовольство родителей, чьи дети состоят на учете в дошкольные учреждения. На начало 2011 года на регистрационном учете по устройству детей в дошкольные образовательные учреждения числится 55,3 тыс. детей в возрасте от 1,5 до 6 лет, в том числе 19,1 тысячи детей – в возрасте от 3–6 лет.

В целях решения проблемы обеспечения гарантии на доступное дошкольное образование в Иркутской области разработана областная государственная программа поддержки и развития учреждений дошкольного образования на 2009–2014 годы, утвержденная постановлением Законодательного собрания Иркутской области, которая позволила в течение 2009-2010 годов увеличить число мест в дошкольных образовательных учреждениях на 4 845. Однако открытие дополнительных групп приносит новые проблемы. В течение трех лет в детских садах не поднимается зарплата воспитателям, которая для большинства из них составляет 6 200 рублей, молодые специалисты получают 3 900. В связи с недостаточным количеством дошкольных организаций наполняемость групп практически во всех дошкольных учреждениях выше предельно допустимой. Между тем зарплата воспитателей не зависит от наполняемости группы, поэтому им приходится работать на полторы, две ставки, что не лучшим образом сказывается на их здоровье, а также комфортной обстановке, создаваемой для детей.

С целью сокращения очередности с сентября 2010 года в дошкольных учреждениях Иркутска созданы группы кратковременного пребывания детей, преимущественно старшего дошкольного возраста, которым исполнилось 6-7 лет. Питание и сончас в таких группах не предусмотрены. Дети смогут посещать лишь занятия, то есть нахо-

диться в детском саду с утра и до обеда. Однако родители не очень одобрили такой подход в решении проблемы, так как не каждый может оставлять ребенка на полдня в ДОУ, да и на голодный желудок знания не очень усваиваются.

В сложной ситуации остаются менее защищенные семьи и соответственно их дети. Проблема в том, что с 2009 года порядок комплектования детей в муниципальные дошкольные образовательные учреждения детские сады города Иркутска был изменен. Характерно, что в новом перечне достаточно большой список льготников, имеющих как внеочередное право, так и первоочередное. Однако из перечня исключена категория мать-одиночка, ранее имевшая льготу для несовершеннолетнего ребенка. Данная категория обращается в адрес Уполномоченного и иногда сообщает следующее: *«…Скоро повысится оплата за садик и за проезд. И получается, у меня нет такой возможности оплачивать садик и дорогу туда. А еще накормить и одеть ребенка. Извините, но иногда такие мысли приходят, что хочется и в детдом отдать».* Это говорит о том, что иногда благие намерения, предпринимаемые как на государственном, так и региональном уровне, побуждают граждан на подобные действия.

Не в лучшем положении находятся семьи, воспитывающие детей-инвалидов. По данным муниципальных органов управления образованием на 1 сентября 2010 года, в Иркутской области проживает около 4000 детей-инвалидов дошкольного возраста. Из них 30% посещают дошкольные учреждения.

С 2008 года в России началось осуществление программы ЮНЕСКО «Образование для всех», действие которой рассчитано до 2012 года. Программа актуализирует внимание к проблемам образования детей с ограниченными возможностями здоровья. В 2010 году министерством образования Иркутской области продолжена реализация Ведомственной целевой программы развития дистанционного образования детей-инвалидов. Оснащено 216 рабочих мест для детей-инвалидов и 93 рабочих места для педагогов. В настоящее время контингент обучающихся в Иркутской области составляет 259 346 человек. Из них 16 433 детей составляют дети с ограниченными возможностями. На дому обучается 1 625 детей.

По-прежнему требует серьезного решения вопрос предоставления права на образование детям с умеренной степенью умственной отсталости. На 01.09.2010 года детей школьного возраста данной категории

в области насчитывается 2 051 человек, из них посещают образовательные учреждения 1 089 детей. Вместе с тем образовательным процессом не охвачено 47% детей, имеющих диагноз «**умственная отсталость умеренная».** Законные представители обеспокоены, что данная категория детей не может реализовать положенное право должным образом, в лучшем случае данной категории предлагают обучение на дому либо в школах, организованных общественными организациями. Зачастую в индивидуальной программе реабилитации данной категории детей рекомендованы учреждения в целях реабилитации и т. д., однако родители сообщают, что такие учреждения зачастую отсутствуют или просто не берут таких детей.

Фиксировались случаи дискриминационного отношения к детям с ограниченными возможностями. *К Уполномоченному обратилась гражданка Д., мама девочки, посещавшей детский сад, которой было отказано в посещении сада из-за приступа эпилепсии. По заключению ГУ «Межведомственный детский научно-практический реабилитационный противосудорожный центр», приступы у ребенка редкие, самокупирующиеся и не представляют опасности для ребенка и окружающих. Противопоказаний к посещению дошкольного учреждения не имеется. Тем не менее в посещении детского сада было отказано.*

Необходимо заметить, что посещение дошкольного учреждения является очень важной частью реабилитации таких детей, социализации их в обществе. Вместо просвещения относительно патологии и повышения терпимости к больным мы идем по пути наименьшего сопротивления, отдаляя детей от общества, нарушая их право на образование.

Из-за существенного количества обращений по тематике нарушения прав в сфере образования Уполномоченным было проведено исследование осведомленности школьников Иркутской области о своих правах и методах их защиты.

Чаще всего в школе нарушается право на защиту от оскорблений и поддержание дисциплины достойными методами, право на бесплатное базовое образование. Преобладает пассивный характер реакции на правонарушения. Причиной является неверие в успех в отстаивании своих прав. Уважение взглядов ребенка недостаточно соблюдается как в семье, так и в школе. Имеются случаи унижения детей со стороны преподавателей и родителей. Зачастую отсутствие умения

договариваться, совместно решать проблемы и противоречия ставит учителей и учеников (и их родителей) по разные стороны баррикад.

Бабушка обратилась по поводу предвзятого обращения к ученику. Ребенок не ходит в школу, так как боится учителя – со слов бабушки. Школа не выполнила своих обязанностей в соответствии с законом «Об образовании», не поинтересовалась, почему ребенок не ходит в школу. В результате вмешательства уполномоченного конфликт был исчерпан.

Поступают обращения граждан, обеспокоенных отказом в питании детям, посещающим образовательные учреждения. Охват горячим питанием обучающихся и воспитанников государственных и муниципальных образовательных учреждений на 1 октября 2010 года – 85% от общего числа обучающихся, в 166 малокомплектных начальных школах питание не организовано. Главной проблемой в организации школьного питания остается материально-техническая база пищеблоков, анализ управления Роспотребнадзора показывает, что дети не получают необходимого питания с учетом возраста, состояния здоровья, умственной и физической нагрузки. В целях создания условий принята долгосрочная целевая программа «Совершенствование организации питания в общеобразовательных учреждениях, расположенных на территории Иркутской области» на 2011–2012 годы.

Бесплатным питанием охвачено 79 207 обучающихся из многодетных и малообеспеченных семей. Для данной категории семей это существенная поддержка, однако, она иногда может быть чревата последствиями.

Многодетная мать, обратившись к Уполномоченному, жаловалась на то, что ее несовершеннолетним детям отказывают в данной льготе, причем без обоснований. После обивания школьного порога образовательное учреждение пошло навстречу сердобольной матери, предложив питаться детям «поочередно». Вмешательство Уполномоченного послужило положительным решением данного вопроса, и оба ребенка в настоящее время питаются бесплатно.

Другая история началась тоже с вопроса бесплатного питания ребенка, проживающего в многодетной семье, но она в отличие от первой ситуации переросла в очень сложный межличностный конфликт между общеобразовательным учреждением, родителями и несовершеннолетним ребенком.

К Уполномоченному поступила жалоба гражданки С. на действия учителя и администрации образовательного учреждения в отношении ее дочери, ученицы из начальных классов. Заявитель указывает, что к ребенку относятся предвзято из-за личной неприязни администрации к родственникам. По ее словам, ребенка запугивали, необоснованно низко оценивали знания. Началась история с обыденной ситуации.

В ходе рассмотрения обращения нашли подтверждение факты неприязненных межличностных отношений.

Администрация настаивала на том, что ребенок не справляется с учебной программой по причине умственной отсталости.

Родители обследовали девочку в Областном психо-неврологическом диспансере. Согласно выданной медицинской справке психических заболеваний у девочки не выявлено, и ребенок может обучаться в массовой школе.

В данной ситуации отношение друг к другу обеих сторон негативно сказалось на ребенке. Учитель перестал спрашивать ребенка, включать в образовательный процесс. Заявительница ответила тем, что запретила девочке посещать занятия в школе, в связи с чем ребенок был вовсе лишен права на получение образования. Органы опеки и попечительства, комиссия по делам несовершеннолетних не уделили данному факту должного внимания. Стороны ничего друг другу не доказали, однако существенно навредили ребенку.

При содействии Уполномоченного, с участием комиссии по делам несовершеннолетних, органов опеки и попечительства стороны пришли к взаимному соглашению, ребенок продолжил обучение в школе.

Негативное отношение к детям со стороны учителей, администрации образовательных учреждений зачастую приводят к необратимым последствиям. Чувствуя себя изгоями в классе, в школе, дети замыкаются в себе, а если еще и нет поддержки со стороны родителей, неокрепшая детская психика порой подсказывает единственный возможный вариант разрешения сложившейся ситуации.

При рассмотрении обращений о нарушениях прав детей на образование Уполномоченному стали известны несколько случаев суицида в образовательных учреждениях области.

Стоит заметить, что сеть муниципальных общеобразовательных учреждений на начало 2010–11 учебного года сократилась на 83 учреждения (17 ликвидировано, 66 реорганизовано в филиалы).

Между тем, как следует из поступившего в адрес Уполномоченного обращения граждан, проживающих на станции Ангасолка Слюдянского района, их дети были лишены возможности получать бесплатное образование, так как на станции школа была закрыта, а в школе-интернате № 23 в г. Слюдянке им отказывали в обучении, поскольку школа является негосударственным образовательным учреждением, а обучающиеся дети не относятся к семьям работников ОАО «РЖД», являющегося учредителем указанного образовательного заведения.

Кроме того, администрацией Слюдянского района не был решен вопрос с доставкой детей к месту обучения.

Ответственность за доставку детей взял на себя Ангасольский щебеночный завод. Однако заявители указывали, что подвоз осуществлялся не в полном объеме, а только от школы до Ангасолки. Утром в школу дети добирались самостоятельно. Вопрос к началу учебного года не решался из-за отсутствия водителя, а позже – из-за отсутствия директора завода.

По требованию Уполномоченного Службой по контролю и надзору в сфере образования Иркутской области и администрацией муниципального образования Слюдянский район данные вопросы разрешены. Подвоз организован, все дети обучаются.

Рассматривая жалобы педагогов на несправедливую оплату труда (распределение стимулирующих надбавок и др.), на дискриминацию со стороны администрации учебных заведений, обращения родителей на нарушения прав детей в образовательных учреждениях, стоит заметить, что тенденции демократизации общества еще не в полной мере коснулись сферы образования в Иркутской области, нельзя сказать, что мы хоть в какой то мере имеем систему гражданского образования, систему общественного участия в управлении образованием.

Это подтверждает обращение гражданки М., которая проработала в образовательном учреждении много лет, была избрана председателем профкома. Находясь на этой должности, представляя интересы трудового коллектива, отстаивала права работников на достойную оплату труда, на нормальные условия труда. Работники данного учреждения неоднократно обращались в суд с исками о

взыскании невыплаченных стимулирующих выплат за выслугу лет, за дополнительный объем работы, за проведение дополнительных образовательных программ.

В настоящее время заявительница уволена с должности по ст. 336 п. 2 Трудового кодекса РФ, суд не нашел оснований считать увольнение незаконным, однако заявительница считает истинной причиной увольнения свою деятельность в составе профкома и конфликтные отношения на этой почве с администрацией учреждения.

Косвенно в защиту этого довода свидетельствует то обстоятельство, что после ее увольнения профсоюзная организация как таковая перестала существовать: интересы работников представляет Совет трудового коллектива.

В документе «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года» от 17 ноября 2008 года отмечается, что «будет обеспечено широкое внедрение общественно-государственных форм управления в системе общего образования, создание во всех образовательных учреждениях советов самоуправления. Они получат право влиять на распределение стимулирующей части фонда оплаты труда учреждения в зависимости от результатов работы каждого учителя и руководства школы. К 2012 году управляющие советы будут действовать во всех учреждениях образования. 26 февраля 2010 года на заседании Президиума Совета по реализации приоритетных национальных проектов при Президенте России Председатель Правительства В.В. Путин отметил, что «…создаваемые в школах общественные управляющие советы… должны обладать реальными возможностями влиять на решения по ключевым вопросам жизнедеятельности школы».

О состоянии соблюдения прав человека в деятельности правоохранительных органов

Преступность – одна из наиболее общественно опасных, вероломных и особо массовых форм посягательства на права и свободы человека, декларативно охраняемых государством, которая обычно во время преступного посягательства отсутствует. Эта охрана осуществляется в общей форме социально-правового контроля преступности и борьбы с ней в целях общей превенции (законодательного запрета)

и частной превенции (предупреждения новых преступлений лиц, ранее их уже совершавшими). В связи с этим данный процесс в отличие от мобильных и ничем неограниченных преступных посягательств – процесс праворегулируемый, бюрократизированный и «постфактумный». Поэтому он крайне редко предотвращает преступления, нарушающие права человека, а действует, как правило, «по хвостам» и по очень ограниченному числу реальных посягательств. Но даже в этих условиях более или менее полного восстановления нарушенных прав и свобод не происходит. А если учесть еще и то, что подавляющее большинство реально совершенных преступлений остаются латентными (не заявленными, не зарегистрированными, не раскрытыми или недоказанными), то эффективность реальной защиты прав и свобод граждан государством в криминальной сфере является, по мнению ученых-криминологов, очень низкой и почти эфемерной.

Многие авторитетные представители науки и правозащитники считают, что современная система уголовной юстиции России в основном нацелена на бедные, социальнонезащищенные, слабо адаптированные, алкоголизированные, деградированные и маргинальные слои населения, совершающие традиционные уголовные деяния.

Научные исследования показывают, что преступления в России совершают все слои населения – и бедные, и богатые, и простые и высокопоставленные. Но к уголовной ответственности привлекаются, как правило, в основном те, кто совершил примитивное и очевидное деяние, кто не смог замести свои следы, кто не способен активно и квалифицированно защищаться, кто не прикрыт депутатской, должностной и иной неприкосновенностью, кто не имеет высокого социального статуса, кто плохо ориентируется в законодательстве, у кого нет средств на хорошего адвоката, кто не может внести залог и выйти на свободу до суда для сокрытия следов преступления, кто не может сфабриковать или добыть необходимый компромат на своих преследователей, кто не может просто откупиться от них и т. д.

По данным ученых, коэффициент поражаемости **реальной** преступностью (как отношение преступников из этих групп к общему числу лиц данных групп) богатых и высокопоставленных не ниже (или не намного ниже), чем самых неблагополучных слоев населения.

Дело в том, что разные слои общества совершают «свои» преступления. Высокопоставленному должностному лицу ничего не надо делать самому, ему надо лишь намекнуть о своих потребностях, го-

сударственному чиновнику нет нужды совершать грабежи, он многократно может обогатиться от использования возможностей своего служебного положения и т. д. И ответственность наступает по-разному. Преступления нищеты, бедности и слабо адаптированных к жизни людей легко попадают в жернова системы уголовной юстиции, а преступность власти, богатства и интеллекта почти не попадает в орбиту деятельности правоохранительных органов. Хотя именно в этой сфере обществу и государству причиняется колоссальный материальный, физический и моральный вред, рушится вера граждан в демократию и законность, проводимые экономические и политические реформы, подрывается доверие к власти и государству.

В России сложилась ситуация, которая давно описана в литературе: если ты украл булку хлеба, пойдешь в тюрьму, а если - железную дорогу, будешь сенатором. Важно получить индульгенцию от ответственности. Именно этим всегда была озабочена отечественная бюрократия и нынешняя правящая, политическая и экономическая элита. Подобных заведомых индульгенций нет в так называемых цивилизованных странах. Наша элита с удовольствием пользуется правами и свободами по стандартам европейских стран, но как возвращение к тоталитаризму расценивает крайне необходимый гражданский контроль за своей деятельностью, который существует в тех же цивилизованных странах.

Анализ правоприменения в сфере уголовного преследования раскрывает очень противоречивую картину: при привлечении к уголовной ответственности лиц, принадлежащих к элите, конституционные нормы очень серьезно попираются, но в пользу самих преступников. В то же время у граждан из социально незащищенных слоев они тоже серьезно нарушаются, но путем применения к ним методов противоправного воздействия в процессе оперативно-следственных мероприятий, несоблюдения процессуальных прав в ходе судопроизводства, а также при отбывании наказания. Массу конкретных примеров можно найти на страницах и сайтах отечественных СМИ.

Практика рассмотрения Уполномоченным жалоб граждан показывает, что около трети обращений так или иначе связаны с действиями (бездействием) правоохранительных органов и суда. Диапазон нарушений, о которых пишут люди, очень широк – от пыток и из-

девательств над подозреваемыми и обвиняемыми до сокрытия преступлений от учета или длящегося годами бездействия. Естественно во всех таких случаях государство напрямую виновно в нарушении фундаментальных прав человека, поскольку оно несет полную ответственность за действия своих служащих. Вот только ответственность конкретных нарушителей в погонах явление в нашем государстве довольно редкое.

Высокопоставленные должностные лица правоохранительных органов, высказываясь публично на эту тему, пытаются отрицать ужасающее положение дел, Иногда они объясняют причины преступности среди своих сотрудников так: каково общество, таковы и кадры правоохранительных органов. Однако такие утверждения не выдерживают критики. Известно, что на службу в эти органы всех подряд не берут – идет профессиональный отбор. Известно, что служебная деятельность сотрудников подлежит жесткому контролю – ведомственному и прокурорскому. Все эти требования закреплены в большом количестве нормативных правовых актов. Однако крайне низкий уровень доверия общества к правоохранительным органам подтверждает, что все это не срабатывает.

Официальная статистика ГУВД по Иркутской области содержит следующие данные о состоянии преступности на территории региона.

В 2010 году всего было зарегистрировано 65 884 преступлений, или 263 преступления на 10 000 населения (на 18,4% меньше, чем в 2009 г.). Однако этот показатель на 42% выше среднероссийского и на 12% среднего по Сибирскому федеральному округу.

В прошедшем году было выявлено 25 984 лиц, совершивших преступления (1,04% от численности постоянного населения области). Из них 4 575 женщин и 2 267 несовершеннолетних.

Для сведения, в 2009 году всего было зарегистрировано 80 696 преступлений (322 на 10 000 населения (на 8% меньше 2008 г.). Лиц, совершивших преступления, было выявлено 31 004 (1,24% от численности постоянного населения).

Аналогичные показатели 2008 года выглядят следующим образом. Всего было зарегистрировано 87 638 преступлений (349 на 10 000 населения). При этом лиц совершивших преступления, было выявлено 31 426 (1,26% от численности постоянного населения).

Особенный интерес представляют сведения о практике рассмотрения заявлений о преступлениях. Вот эти данные.

В 2008 году в ГВД по Иркутской области поступило 176 290 заявлений о преступлениях, относящихся к компетенции органов внутренних дел. По 99 673 заявлениям было принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела ввиду отсутствия события или состава преступления. Это **56,5%** от числа поступивших заявлений.

В 2009 году эти данные выглядят следующим образом. Поступило 176 689 заявлений. Отказано в возбуждении уголовного дела по 105 465 заявлениям. Это **59,7%** от числа поступивших заявлений.

В 2010 году поступило 182 801 заявление. Отказано в возбуждении уголовного дела по 118 457 заявлениям. Это **64,8%** от числа поступивших заявлений.

Нас особенно настораживает тот факт, что по подавляющему большинству заявлений о преступлениях, поступающих в правоохранительные органы, принимается решение об отказе в возбуждении уголовного дела. Крайне сомнительно, чтобы граждане с каждым годом все больше подавали необоснованных заявлений о привлечении кого-либо к уголовной ответственности. Можно предполагать, что безосновательных заявлений много, но чтобы их было такое большое количество, в такое трудно поверить. Закон больших чисел говорит о том, что в данной ситуации 2008–2010 годов соотношение количества обоснованных и необоснованных заявлений о преступлениях (при неизменном законодательстве) должно быть примерно одинаковым. По нашему мнению, наиболее вероятное объяснение приведенной динамики статистических данных – это целенаправленные действия должностных лиц органов внутренних дел, имеющих возможность своими действиями влиять на её показатели.

Эти сомнения подкрепляются общеизвестным фактом незаинтересованности правоохранительных органов в выявлении и регистрации преступлений, особенно совершенных в условиях неочевидности. Это также подтверждается многочисленными жалобами, в которых граждане сообщают о своих многомесячных (а порою и многолетних) попытках добиться привлечения к уголовной ответственности виновных лиц и о том противодействии, которое они встречают со стороны правоохранительных органов.

Оценивая приведенные данные, на наш взгляд, следует иметь в виду результаты исследований ведущих российских криминологов,

проведенных в течение последнего десятилетия. По мнению ученых (в том числе группы из НИИ Академии Генпрокуратуры РФ под руководством профессора Сергея Иншакова), официальная государственная статистика о состоянии преступности не отражает реального положения дел ввиду очень высокого уровня латентной (скрытой) преступности. По их мнению, реальное количество совершаемых в России преступлений в 7-8 раз больше, чем это показывает государственная статистика. Соответственно и количество лиц, совершивших преступления, в разы больше.

По категориям преступлений, совершенных в 2010 году в Иркутской области, картина следующая.

Было зарегистрировано 9 382 преступления против жизни и здоровья граждан, при том что заявлений о таких преступлениях поступило более 74 тысяч только в органы внутренних дел. Из этого следует, что уголовное дело возбуждалось примерно в одном случае из десяти.

Преступлений против свободы, чести и достоинства личности было зарегистрировано 111, что составляет около 3% от количества поступивших заявлений.

Преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы личности было зарегистрировано 265 – это около половины от числа поступивших заявлений.

Преступлений против конституционных прав и свобод человека и гражданина было зарегистрировано 176. Органы внутренних дел отказали в возбуждении уголовного дела по заявлениям о такой категории преступлений в девяти случаях из десяти.

Преступлений против семьи и прав несовершеннолетних граждан было зарегистрировано 1 879. При этом милиция отказала в возбуждении уголовного дела по 75% поступивших заявлений.

Наибольшее количество преступлений в области было совершено против собственности – 41 405. При этом уголовное дело в органах внутренних дел возбуждалось примерно по половине поступивших заявлений.

Экологических преступлений было зарегистрировано 2 303. При этом в милиции уголовное дело такой категории возбуждалось в одном случае из пяти.

Преступлений против государственной власти или интересов муниципальной службы было зарегистрировано 336, что составляет примерно 1/3 от количества поступивших заявлений.

От рук преступников погибло в 2010 году 1265 человек.

Преступниками был причинен вред здоровью потерпевших (тяжкий и средней тяжести) – 1 920 человек.

В 2010 году признано потерпевшими 53 965 человек, или 2,2% от численности постоянного населения области.

Остаток нераскрытых преступлений в 2010 году – 36 709.

Остаток нераскрытых преступлений прошлых лет – 441 796.

Среди лиц, обвинявшихся в совершении преступлений в 2010 году в Иркутской области (259 84 человека):

- граждан с высшим образованием – 4,7%;
- совершили преступление в состоянии алкогольного опьянения – 17,2%;
- иностранных граждан – 0,9%;
- лиц, ранее совершавших преступления – 27,3%;
- служащих органов власти – 0,6%;
- учащихся – 7%;
- лиц без постоянного источника дохода – 69,3%;
- входили с состав организованной группы или преступного сообщества – 0,9%;
- совершили экономические преступления – 6,9%;
- совершили преступления, связанные с наркотиками – 5,5%.

Приведенная статистка показывает, что в сфере защиты прав и свобод личности от преступных посягательств правоохранительные органы Иркутской области, к сожалению, не оправдывают законных ожиданий граждан.

Необходимо сказать, что не все поступающие Уполномоченному жалобы на действия (бездействие) правоохранительных органов обоснованы. Порою и мы сталкиваемся с фактами злоупотребления правом на обращение. Однако в большинстве своем у граждан были серьезные основания для подачи жалобы. Речь идет о незаконных действиях органов дознания при проведении оперативно-розыскных мероприятий, органов следствия при проведении следственных дей-

ствий, о нарушениях прав подозреваемых, обвиняемых при их содержании под стражей, о непринятии мер по обращениям граждан за защитой, о волоките при расследовании преступлений или проверке жалоб и т. п.

Печально то, что обо всех этих нарушениях мы говорим и пишем не раз, однако кардинальных перемен в деятельности органов внутренних дел не наблюдается. Люди очень часто сталкиваются с тем, что их реальная жизнь существенно отличается от того, как о ней рассказывают официальные лица.

Результатом этого стала небывалая волна критики в адрес МВД РФ, обрушившаяся на ведомство в прошлом году. Ответной реакцией на это со стороны руководства страны стала инициатива по разработке и принятию Федерального закона «О полиции».

По нашему мнению, вступление этого закона в силу с 1 марта 2011 года вряд ли кардинально изменит практику деятельности органов внутренних дел и сложившуюся в МВД систему отношений. Накапливавшиеся десятилетиями системные пороки государственного управления, в том числе в МВД, невозможно устранить принятием одного закона. Многие ключевые проблемы уголовно-правовой защиты, по большей части общегосударственные, а не только МВД, этим законом не решаются. К ним относятся:

– дефекты законодательства (уголовного, уголовно-процессуального, об административных правонарушениях и пр.);

– неэффективность государственного контроля деятельности правоохранительных органов;

– практически полное отсутствие возможности контроля со стороны общества;

– распространенные в правоохранительных органах коррупционные и иные противозаконные (например, недозволенные методы работы с подозреваемыми в совершении преступлений, фальсификация процессуальных и иных документов, лжесвидетельство и пр.) практики;

– неэффективность проводимой кадровой политики и организации работы с кадрами;

– системные проблемы организации деятельности сотрудников (например, возложение на рядового сотрудника или руководителя множества обязанностей, которые он заведомо не способен выполнить);

– неэффективное использование бюджетных средств, выделяемых государством правоохранительным органам.

Перечень этих проблем можно продолжать.

Хотелось бы верить, что принятие закона «О полиции» – только первый шаг в реформировании всей правоохранительной сферы. Мы надеемся, что в результате целенаправленной и системной работы органов государственной власти степень защищенности прав и свобод человека и гражданина в нашей стане существенно повысится.

Практика рассмотрения жалоб граждан по вопросам нарушения их прав в сфере уголовного преследования позволяет выделить их наиболее типичные группы. При этом такого рода нарушения в основном имеют место в подразделениях дознания и следствия органов внутренних дел, Следственного управления СК РФ и в меньшей степени других правоохранительных органов. К их числу относятся:

– нарушения при проведении доследственных проверок заявлений обвиняемых, подозреваемых или осужденных о совершенных в отношении них преступлениях в местах содержания под стражей. Из информации, полученной в ходе рассмотрения жалоб, зачастую усматривается, что следователи часто удовлетворяются объяснениями причастных к нарушению должностных лиц и не пытаются добыть сведения, подтверждающие обоснованность утверждений заявителей;

– многочисленные факты неоднократного вынесения следователями постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела или о прекращении уголовного дела. Эти постановления отменяются вышестоящим руководителем или признаются судом незаконными, однако это не влечет ответственности следователя. По крайней мере, Уполномоченному и заявителям об этом не сообщается;

– часто встречающиеся факты нарушения процессуальных сроков при проведении доследственной проверки. Установленный ст. 144 УПК РФ 3-дневный срок для принятия процессуального решения часто не соблюдается. По материалам некоторых жалоб видно, что дознаватель или следователь выносили заведомо необоснованное, а значит незаконное процессуальное решение исключительно из соображений соблюдения процессуальных сроков;

– факты нарушения требований УПК РФ об уведомлении заявителей о принятом процессуальном решении по заявлению о преступле-

нии. При рассмотрении жалоб Уполномоченный сталкивался с фактами, когда заявители узнавали о том или ином процессуальном решении по их заявлению только в ходе судебного обжалования действий (бездействия) следователя или после обращения к Уполномоченному.

Наибольшую обеспокоенность Уполномоченного вызывают нарушения процессуальных прав граждан в системе Следственного комитета РФ.

Например, 9.07.2010 г. Уполномоченный обратился к руководителю регионального Управления СК РФ с заявлением о возбуждении уголовного дела по факту массового нарушения фундаментальных прав жителей дер. Карлук Иркутского района деятельностью незаконного нефтеперерабатывающего предприятия. Речь шла о нарушении права граждан на благоприятную окружающую среду, на достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42 Конституции РФ).

Уполномоченный, полагая, что в данном случае имеются признаки преступлений, предусмотренных ст. 246 (Нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ), 247 (нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов), 250 (Загрязнение вод), 251 (Загрязнение атмосферы), 254 (Порча земли) УК РФ, просил принять меры по проведению проверки в порядке ст. 144 УПК РФ. Он также просил зарегистрировать его обращение как сообщение о преступлении и уведомить о принятом процессуальном решении в установленном порядке.

Аналогичная информация была направлена Уполномоченным в прокуратуру Иркутской области и в правительство Иркутской области.

23.07.2010 г. СУ СКП РФ по Иркутской области ответило Уполномоченному (№ 216-27-10), что по указанному факту 20.05.2010 г. было возбуждено уголовное дело по ч.1 ст. 217 УК РФ (нарушение правил безопасности на взрывоопасных объектах).

6.08.2010 г. прокуратура Иркутской области в своем ответе (№ 7-552-10) подтвердила, что в результате незаконной деятельности нефтеперерабатывающего предприятия установлено «серьезное загрязнение почвенного покрова нефтепродуктами», «установлен факт негативного воздействия неучтенных источников на атмосферный

воздух», «в исследованном образце воды содержание нефтепродуктов значительно превышает гигиенические нормы». И самое интересное – «доводы о причинении вреда здоровью жителей Карлука в связи с работой нефтеперерабатывающей установки не подтвердились».

Комментировать здесь нечего – факты говорят сами за себя. О причинах таких действий должностных лиц прокуратуры и Следственного комитета остается только гадать.

Особую тревогу Уполномоченного вызывает обеспечение прав подозреваемых и обвиняемых при их содержании под стражей в изоляторах временного содержания и специальных приемниках органов внутренних дел.

В течение 2010 года Уполномоченному регулярно поступали жалобы от этой категории лиц. В своих обращениях они сообщали о нарушениях, связанных с ненадлежащими условиями содержания, и неправомерных действиях сотрудников милиции. Характерно, что в большинстве случаев граждане направляли свои жалобы не из ИВС, а только после того, как попадали в следственный изолятор системы ФСИН.

При неоднократном посещении ИВС ОВД г. Усолье-Сибирское в течение 2010 года были выявлены многочисленные нарушения прав человека. В их число вошли

– содержание людей в камерах с нарушением нормы санитарной площади в камере 4 кв.м. на 1 человека;

– необеспечение граждан ежедневной прогулкой;

– незаконное ограничение времени приема посылок;

– необеспечение права граждан на помывку в душе;

– необеспечение естественного освещения в камерах;

– несоответствие внутреннего оборудования камер установленным требованиям и пр.

Подобные нарушения были выявлены и в ИВС ОВД г. Черемхово.

В декабре 2010 года при посещении спецприемника при УВД г. Братска также были выявлены факты грубейших нарушений прав граждан, содержащихся под стражей. Ситуацию, в которой находились люди, в полной мере можно квалифицировать как пытку. Отсутствие дневного света, прогулок, свежего воздуха, питание один раз в день и т.п. Нужно заметить, что в этих условиях содержатся по по-

становлению суда за совершение административных правонарушений люди, не совершившие преступлений или просто ожидающие рассмотрения своего дела судом.

Информация о выявленных фактах невыполнения требований законодательства, порождающих нарушения фундаментальных и иных прав обвиняемых и подозреваемых, в том числе ст. 3 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также других международных обязательств Российской Федерации в течение года неоднократно направлялась в прокуратуру Иркутской области и ГУВД по Иркутской области для принятия мер.

Следует сказать, что прокуратурой принимались предусмотренные законом меры прокурорского реагирования, а руководством ГУВД по Иркутской области были предприняты усилия, направленные на устранение причин нарушений прав человека в местах принудительного содержания, однако по ряду позиций изменений пока не произошло.

О соблюдении прав граждан на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство

Актуальность обращения к этой проблеме вызвана тем, что в силу действующего законодательства именно судебная защита прав и интересов граждан должна представлять собой самое эффективное средство такой защиты.

Конституционный принцип осуществления правосудия на основе состязательности и равноправия сторон предполагает возможность активного действия участника судопроизводства по защите своих интересов. В свою очередь, активная позиция может быть реализована в случае, если участник судопроизводства имеет полную информацию обо всех исследуемых судом доказательствах, имеет реальную возможность своевременно ознакомиться с материалами дела.

К сожалению, в почте Уполномоченного имеется достаточное количество обращений граждан, свидетельствующих о нарушении судами права участников судопроизводства на ознакомление с материалами уголовного дела, на возможность снимать копии с материалов уголовного дела, в том числе и за свой счет.

В адрес Уполномоченного по правам человека в Иркутской области поступило несколько обращений осужденного А. с жалобами на

отказ Иркутского областного суда в изготовлении копий материалов уголовного дела, необходимых ему для составления надзорной жалобы.

В ходе рассмотрения данных жалоб установлено, что заявитель неоднократно обращался в суды с просьбой изготовить за его счет копии материалов уголовного дела и прилагал документы, подтверждающие оплату этой работы. Заявления А. не были удовлетворены по формальным основаниям, в силу того, что УПК РФ не возложил такой обязанности на суды.

Полагая такую позицию ошибочной, Уполномоченным было направлено письмо на имя председателя Иркутского областного суда, в котором приводилось обоснование такого несогласия.

Из полученного ответа следует, что Иркутский областной суд разделяет нашу позицию и готов предоставить любому представителю по доверенности А. материалы уголовного дела для снятия их копий, в том числе с помощью технических средств.

Однако уже в следующей жалобе А. сообщает, что и его представителю Н., обращавшемуся более пяти раз в Иркутский областной суд, было отказано в изготовлении копий всех необходимых заявителю материалов уголовного дела за его счет. При этом суд готов был предоставить возможность снятия только копий приговоров и иных судебных решений.

Таким образом, нарушенное право осужденного снимать за свой счет копии с материалов уголовного дела, в том числе с помощью технических средств, так и не было восстановлено.

К сожалению, такой факт в нашей практике не единичный. Весьма длительной была переписка Уполномоченного с судами Иркутской области по разрешению просьбы осужденного Р. в предоставлении ему копий материалов уголовного дела.

Позиция судов Иркутской области по данному вопросу сводится к тому, что суды исполняют свою обязанность по вручению стороне предусмотренных законом процессуальных документов и отказываются удовлетворять просьбы граждан по изготовлению копий других материалов дела. При этом не принимается во внимание – имеет ли человек возможность самостоятельно снять их копии или нет. Таким образом, в некоторых случаях бездействие судов создает искусственное препятствие для доступа граждан к правосудию и, соответственно, нарушению фундаментального права человека.

Учитывая, что данный вопрос не решен однозначно в нормативных актах, Уполномоченный обратился к В.П. Лукину, Уполномоченному по правам человека в РФ с просьбой обратиться к Председателю Верховного суда РФ В.М. Лебедеву о даче поручения Судебному департаменту при Верховном суде РФ о внесении изменений в пункт 12.4 «Инструкции по судебному делопроизводству в верховных судах республик, краевых и областных судах, судах городов федерального значения, судах автономной области и автономных округов», утвержденной Приказом судебного департамента от 15.12.2004 г. № 161, в котором предусмотреть обязанность суда по письменной просьбе осужденного, находящегося в местах лишения свободы, и за его счет снимать копии материалов уголовного дела.

К сожалению, из ответа Судебного департамента при Верховном суде РФ следует, что круг образовавшейся проблемы разорвать не удалось. Как пояснили из департамента, рассмотрение вопросов о предоставлении осужденным материалов уголовного дела для снятия копий относится к процессуальной деятельности суда по осуществлению правосудия, в которую Судебный департамент вмешиваться не вправе. Так ли это?

Полагаем, что здесь имеется определенная доля лукавства, поскольку инструкции по судебному делопроизводству утверждаются приказом Судебного департамента.

Еще один аспект данной проблемы усматривается из следующего обращения.

В адрес Уполномоченного обратился подсудимый М. с жалобой на отказ судьи в выдаче ему копий частей протокола судебного заседания. На направленные суду ходатайства он получил ответ, из которого следует: ***«поскольку судом принято решение об изготовлении протокола судебного заседания в целом, а не по частям, возможность ознакомиться с данным протоколом судебного заседания будет предоставлена после изготовления и подписания его по окончании судебного разбирательства, в соответствии со ст. 259 УПК РФ».***

Как сообщил Уполномоченному председатель суда, дело в отношении М. поступило в суд в количестве 88 томов 11 января 2010 года. На момент направления ответа Уполномоченному (17 декабря 2010 г.) судебное следствие по делу еще не завершено.

Понятно, что при таких обстоятельствах у подсудимого вряд ли могут удержаться в памяти важные моменты судебного следствия. Совершенно очевидно, что по окончании судебного разбирательства (которое продлится в данном случае более года) подсудимому и его защитнику будет очень сложно надлежащим образом обосновать свои замечания на протокол судебного заседания.

Да и судья вряд ли в состоянии сохранить в памяти либо в кратких записях, выполненных по ходу процесса, все нюансы в исследованных доказательствах в необходимом объеме, которые важны не только для удостоверения правильности записей в протоколе судебного заседания, но и для вынесения правосудного приговора.

Рассматривая данную ситуацию с точки зрения соблюдения прав участников уголовного судопроизводства, мы полагаем, что предусмотренная частью 6 статьи 259 УПК РФ возможность изготовления протокола судебного заседания по частям должна реализовываться не только по решению суда, но и с учетом мнения подсудимого и его защитника.

Рассматривая проблему обеспечения процессуальных прав сторон в уголовном судопроизводстве, необходимо сказать, что, на наш взгляд, имеются очень серьезные дефекты УПК РФ, создающие условия для их нарушения. Если рассматривать протокол судебного заседания как средство фиксации доказательств, полученных в ходе судебного следствия, то возникает вопрос, как суд может выносить приговор по уголовному делу, не имея в своем распоряжении юридически оформленного протокола судебного заседания? Уполномоченный полагает, что судам необходимо принять как руководство к действию точку зрения специалистов в области теории и практики доказывания, утверждающих, что только фиксация фактических данных в установленном законе порядке и позволяет после этого считать их доказательствами по делу.

Ученые полагают, что *единственный теоретически и практически корректный выход из этой ситуации видится в том, чтобы суд, удаляясь в совещательную комнату для постановления приговора, располагал изготовленным и подписанным протоколом судебного заседания по рассматриваемому уголовному делу, в части проведенного по делу судебного следствия. С этой частью протокола судебного заседания должны быть ознакомлены стороны и другие лица, имеющие в соответствии с законом на то право (как и право на принесение*

замечаний на протокол судебного заседания; об одном из аспектов этого будет сказано ниже).

Лишь после рассмотрения судом поступивших замечаний на эту часть протокола судебного заседания суд должен переходить к прениям сторон, заслушивать последнее слово подсудимого, а затем удаляться в совещательную комнату для вынесения решения по делу.

(Статья: Протоколы в уголовном судопроизводстве (правовые и прикладные аспекты) (Баев О.Я.).

22 декабря 2008 года был принят Федеральный закон № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации». Принятие этого закона стало подтверждением понимания государством важности открытости судебной системы. Центральное место в законе уделяется тому, чтобы в информационном сопровождении судопроизводства были активно задействованы интернет-ресурсы судов. По замыслу законодателя именно интернет-ресурсы судов должны стать самой оперативной формой обеспечения гласности и открытости правосудия.

Поскольку речь идет о возможности реализации одного из фундаментальных прав человека, Уполномоченный проанализировал, как суды Иркутской области выполняют этот закон.

В соответствии со ст. 11 закона основными требованиями при обеспечении доступа к информации о деятельности судов являются:

1) достоверность предоставляемой информации о деятельности судов;

2) соблюдение сроков и порядка предоставления информации о деятельности судов;

3) изъятие из предоставляемой информации о деятельности судов сведений, доступ к которым ограничен;

4) создание организационно-технических и других условий, необходимых для реализации права на доступ к информации о деятельности судов, а также создание государственных информационных систем;

5) учет расходов, связанных с обеспечением доступа к информации о деятельности судов, при планировании бюджетного финансирования судов, Судебного департамента, органов Судебного департамента.

Сведения о том, какая информация должна размещаться в сети Интернет, конкретизированы в статье 15 вышеназванного закона.

Из анализа сайтов некоторых судов Иркутской области следует, что наиболее частым нарушением в области обеспечения к доступу информации о деятельности судов является отсутствие на сайтах официальной судебной статистики, а также разъяснений, обобщений и обзоров судебной практики рассмотрения судами дел (Нижнеудинский городской суд) или размещение данной информации таким образом, что её трудно найти и для этого требуется много времени (Братский городской суд, Балаганский районный суд). Нарушением со стороны судов является и неразмещение информации о порядке и времени приема граждан (Братский городской суд, Нижнеудинский городской суд). На некоторых сайтах судов отсутствует раздел, в котором размещаются судебные акты (Балаганский районный суд), во всех судах допускаются нарушения сроков опубликования судебных актов, что, безусловно, нарушает ФЗ № 262-ФЗ от 22.12.2008 г.

Полагаем, что на сайтах судов должна периодически (например, ежемесячно) публиковаться статистическая информация, в которой должны быть сведения о количестве рассмотренных в течение месяца дел, о количестве судебных актов, не подлежащих опубликованию в силу закона, и о количестве опубликованных актов. Эта информация даст возможность любому убедиться в соблюдении судом закона, с одной стороны, а с другой – это будет дисциплинировать судей. К сожалению, есть основания полагать, что далеко не все судебные акты, подлежащие опубликованию, размещены на сайтах судов Иркутской области.

В истекшем году в адрес Уполномоченного поступил ряд обращений граждан с жалобами на нарушение прав в связи с неудовлетворительными условиями содержания в камерах конвойной службы в зданиях Черемховского городского и районного судов, Ангарского городского суда, Иркутского областного суда. Помимо пребывания в стесненных условиях, подсудимые жалуются на отсутствие надлежащей организации в приеме пищи.

В ходе рассмотрения данных обращений выяснилось, что на законодательном уровне этот вопрос должным образом не урегулирован. В соответствии с п. 161 Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы, утвержденных

Приказом Минюста РФ от 14.10.2005 г. № 189, подозреваемые или обвиняемые перед отправкой для участия в следственных действиях за пределами СИЗО или в судебных заседаниях должны получать горячее питание по установленным нормам. В случае невозможности обеспечения горячим питанием указанные лица обеспечиваются сухим пайком.

Вопроса о том, каким образом должна осуществляться реализация данного права, законодатель, к сожалению, не разрешил. Возложение на начальника конвоя обязанности по обеспечению этих лиц питанием в конвойных помещениях судов из продуктов, выданных органом-отправителем, установленной приказом МВД РФ № 140-ДСП от 07.03.2006 г., фактически разрешает вопрос о правах граждан. В связи с этим является сомнительной легитимность это правового акта, поскольку ч. 3 ст. 15 Конституции РФ предусмотрен запрет на применение нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, если они не опубликованы для всеобщего сведения.

Вместе с тем имеется практика рассмотрения Европейским судом по правам человека жалоб российских граждан на негуманные и унижающие человеческое достоинство условия содержания в конвойных помещениях, расположенных в здании суда с признанием нарушения российскими властями требований статьи 3 Конвенции и присуждении заявителям значительных сумм в качестве компенсации морального вреда.

Для обеспечения прав обвиняемых, подозреваемых в период их нахождения под стражей в зданиях судов, на наш взгляд, должны быть скоординированы действия судов и органов внутренних дел на основе соответствующих нормативных правовых актов.

В адрес Уполномоченного поступали жалобы осужденных граждан на нарушение их права на условно-досрочное освобождение.

Для изучения вопроса о соблюдении в Иркутской области прав осужденных на условно-досрочное освобождение в первом полугодии 2010 года была получена информация судов и ГУФСИН по Иркутской области.

Необходимо отметить, что законодатель в ч. 2 ст.175 УИК РФ закрепил обязанность администрации учреждения или органа, исполняющего наказание, не позднее чем через 10 дней после подачи хо-

датайства осужденного об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания направить его в суд вместе с характеристикой на осужденного.

Сроки рассмотрения ходатайства об УДО судом процессуальным законодательством не определены. Тем не менее, исходя из необходимости соблюдения разумных сроков при рассмотрении дел в судах, Уполномоченный полагает, что ходатайство осужденного об условно-досрочном освобождении должно рассматриваться судом в срок не более 2-х недель с момента поступления материалов в суд.

Анализ полученных сведений показал, что в 2009 году в срок до 1 месяца ходатайств, разрешенных по существу, было **89,7%,** а в срок свыше месяца (2009 г.) – **10,4%.** По данным за 6 месяцев 2010 года в срок до 1 месяца – **81,2%,** а в срок свыше 1 месяца – **18,3%.**

Пример волокиты: по информации, полученной из Казачинско-Ленского районного суда Иркутской области, следует, что за I полугодие 2010 г. было рассмотрено всего 68 ходатайств об УДО, из них в срок свыше 1 месяца – 49 ходатайств, что составляет 72%.

Тенденция удлинения сроков рассмотрения ходатайств об УДО влечет за собой и удлинение сроков пребывания осужденных в местах лишения свободы, что в свою очередь может расцениваться как нарушение права на рассмотрение дела судом в разумный срок.

Право обжалования решений и действий (бездействия) должностных лиц в досудебном производстве, как гарантия судебной защиты прав и свобод граждан в уголовном судопроизводстве, установлено статьей 46 Конституции Российской Федерации.

В настоящее время, на наш взгляд, необходимо радикально улучшить судебный контроль за исполнением законов и обеспечением прав граждан, участвующих в уголовном судопроизводстве на его досудебной стадии.

К сожалению, почта Уполномоченного изобилует жалобами граждан на нарушение их прав именно на стадии досудебного производства.

К Уполномоченному обратился житель г. Нижнеудинска Л. с жалобой на нарушение его прав незаконным привлечением к уголовной ответственности и непринятием мер по привлечению к уголовной ответственности сотрудников милиции.

02.11.2009 г. в г. Нижнеудинске он был избит на улице сотрудниками ОВО при Нижнеудинском ОВД, а затем в бессознательном состоянии доставлен в ОВД по Нижнеудинскому району. Вызванные к нему медицинские работники доставили автора из ОВД в больницу, где ему была оказана медицинская помощь. Факт причинения телесных повреждений подтвержден медицинскими документами.

04.11.2009 г. заявитель подал в ОВД по Нижнеудинскому району заявление о привлечении к уголовной ответственности избивших его сотрудников милиции. Извещения о процессуальном решении, принятом по этому заявлению, он не получал.

Тем временем 30.01.2010 г. в отношении Л., по заявлению сотрудников милиции, было возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ст. 319 УК РФ.

27.02.2010 г. Л. вновь подал заявление о привлечении к уголовной ответственности избивших его сотрудников милиции, но уже в прокуратуру Нижнеудинского района. 01.03.2010 г. оно было направлено в Нижнеудинский межрайонный следственный отдел СУ СК при Прокуратуре РФ по Иркутской области.

В ходе рассмотрения обращений Л. было установлено многократное нарушение следствием порядка и сроков проверки по заявлению Л. о возбуждении уголовного дела, рассмотрения его ходатайств и жалоб.

Однако в данном случае мы хотим обратить внимание на выполнение судом своих полномочий по осуществлению судебного контроля за проведением предварительного расследования.

26.10.2010 г. Л. обратился с ходатайством в адрес руководителя Нижнеудинского МСО СУ СК при Прокуратуре РФ по Иркутской области с жалобой на незаконное бездействие и волокиту со стороны следователя с просьбой о принятии законного и обоснованного решения.

29.10.2010 г. и.о. руководителя МСО в удовлетворении жалобы Л. отказано.

Л. обратился в Нижнеудинский городской суд Иркутской области с обжалованием этого решения руководителя следственного органа в порядке, предусмотренном ст. 125 УПК РФ.

Постановлением судьи Нижнеудинского городского суда от 09.11.2010 г. в принятии жалобы отказано. *Свой отказ суд мотивировал тем, что жалоба Л. не подсудна суду, судебному* ***обжалованию в***

порядке ст. 125 УПК РФ не подлежит. *Суд полагает, что «решение должностного лица, связанное с разрешением жалобы обвиняемого на действия следователя, связанные с движением уголовного дела, и содержащее несогласие с доводами ходатайства, не является процессуальным, затрагивает собственно уголовно-процессуальные отношения и не порождает каких-либо последствий, выходящих за их рамки, и не ограничивает конституционное право на судебную защиту, в том числе путем подачи жалобы в суд в порядке ст. 125 УПК РФ на бездействие как следователя, так и руководителя следственного органа при осуществлении им своих полномочий по делу».*

В дальнейшем Л. осуществил попытку обжалования вышеназванного бездействия руководителя следственного органа в порядке, предусмотренном ст. 254 ГПК РФ.

Определением Нижнеудинского городского суда Иркутской области от 22.12.2010 г. в принятии заявления об оспаривании действий должностного лица ему также было отказано. В этом случае *свой отказ суд мотивировал тем, что заявление не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства, поскольку указанное заявление* ***подлежит рассмотрению в порядке уголовного судопроизводства***.

Судебная коллегия по уголовным делам Иркутского областного суда, рассмотрев кассационную жалобу Л. на постановление суда от 09.11.2010 г., своим определением от 11.01.2011 г. оставила ее без удовлетворения, согласившись с доводом суда первой инстанции о том, что *постановление руководителя следственного органа не является процессуальным документом, ограничивающим конституционные права заявителя и затрудняющим его доступ к правосудию.*

Анализ этой ситуации дает возможность сделать только один вывод, что до тех пор, пока следователь не примет по расследуемому делу какое-либо процессуальное решение, его бездействие, по мнению судов Иркутской области, никоим образом не нарушает конституционное право гражданина на судебную защиту его прав и свобод и не затрудняет доступ к правосудию.

Приведенный пример наглядно иллюстрирует следующее:

– действиям сотрудников милиции, причинившим телесные повреждения гражданину, органами следствия не дана правовая оценка в течение периода, превышающего все разумные сроки;

– руководители следственных органов не обеспечивают должного процессуального контроля деятельности следователей;

– судебный контроль за исполнением законов в ходе предварительного следствия и защита прав гражданина Л. в ходе расследования в данном случае оказался не эффективным в силу необъяснимости занятой судом позиции.

В данном случае, на наш взгляд, совершенно очевидно нарушение предлагаемого Европейским судом по правам человека российским правоохранительным органам и судам стандарта эффективного расследования, включающего в себя следующие принципы: быстрота расследования; независимость расследования; тщательность расследования; доступ пострадавших к расследованию.

К сожалению, в этом случае мы столкнулись с достаточно стандартной ситуацией. Речь идет о том, что государственные структуры, будь то суд, прокуратура или МВД, единожды приняв неправильное решение, всеми силами пытаются не признать этого факта. При этом используются все возможные способы. В ход могут идти и искажение информации и юридическая казуистика. Например, гражданин, не обладающий познаниями в области процессуального права, пишет жалобу в прокуратуру. Суть её в том, что следователем на протяжении длительного времени не осуществляются действия по проведению расследования. Однако свое обращение он изложил не юридическими терминами, а так как мог. Пользуясь этим, прокурор, а вслед за ним и суд, умышленно подменяя предмет жалобы, отказывают гражданину в проведении проверки по жалобе, ссылаясь на усмотрение следователя о том, когда и какие действия ему необходимо совершить.

Мы полностью солидарны с мнением члена Совета по развитию гражданского общества и правам человека при Президенте РФ Т.Г., Морщаковой выступившей на заседании этого Совета (г. Екатеринбург, 01.02.2011г.), которая, в частности, сказала: «…*в судебной системе не решён вопрос о том, что суды являются недостаточным средством защиты для прав и свобод. И надо сказать, что это не просто снижает авторитет судебной власти, это снижает авторитет государственной власти в целом, это снижает уровень гарантий прав и свобод».*

В настоящее время весьма актуальной и обсуждаемой является тема о контроле общества за деятельностью судов. О закрытости су-

дейского сообщества, влекущем отрицательные последствия, в том числе и для авторитета судебной власти, неоднократно упоминалось в выступлениях президента страны Д.А. Медведева. Очень бурно эта тема обсуждается и в самом судейском сообществе, и в кругу лиц, для которых судебная реформа и повышение авторитета и роли судов в защите прав граждан не являются пустым звуком.

Весьма показательно в этом смысле мнение председателя Конституционного суда РФ В.Д. Зорькина: «Независимость судей, будучи фундаментальной ценностью любого демократического государства, не предполагает полной закрытости судейского корпуса. Транспарентность судебной системы, выбранная в качестве одного из направлений ее развития, означает не только расширение массива доступной информации о деятельности судов, а также выносимых ими решениях, но и возможность общественной реакции на них».

О проблемах соблюдения прав граждан, содержащихся под стражей

По данным ГУ ФСИН России по Иркутской области на конец 2010 года в учреждениях (колониях и следственных изоляторах) содержалось около 20 тысяч человек. Из них более 800 человек больных туберкулезом и более 1 400 ВИЧ-инфицированных, 770 человек являлись инвалидами.

Необходимо отметить, что смертность в учреждениях ГУ ФСИН по Иркутской области ниже среднеобластной примерно в 3 раза (0,5% от численности) и составила 110 случаев. В 2010 году не было зафиксировано ни одного факта насильственной смерти среди граждан, содержащихся под стражей.

Справедливости ради следует сказать, что за последние годы произошли существенные и позитивные изменения материально-бытовых условий содержания граждан в местах лишения свободы и следственных изоляторах.

Более 7% жалоб, поступивших Уполномоченному в 2010 году, касались проблем соблюдения прав людей при их содержании под стражей. По сравнению с 2009 годом их абсолютное количество незначительно увеличилось. Однако следует заметить, что статистика

обращений этой категории граждан к Уполномоченному абсолютно не отражает реальной ситуации с соблюдением прав осужденных или обвиняемых, находящихся в местах содержания под стражей. По нашему мнению, поводов для обращения с жалобой у этих людей гораздо больше, чем самих обращений. Этому есть несколько причин.

С одной стороны, неписаные правила, по которым живут за колючей проволокой, осуждают тех, кто обращается с жалобами. С другой стороны, лица, содержащиеся под стражей, как правило, не верят никому из представителей какой бы то ни было власти, поскольку в этой среде распространено (и не без оснований) мнение о неэффективности, а порой и опасности обращения с жалобами.

Учитывая ограниченность поступающих жалоб как источника информации о соблюдении прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы, Уполномоченным в конце 2010 года был использован метод анонимного письменного опроса осужденных и обвиняемых.

Опрос проводился сотрудниками аппарата Уполномоченного и членами Общественной наблюдательной комиссии Иркутской области в декабре 2010 года в двух следственных изоляторах (СИЗО-2 г. Братска и СИЗО-5 г. Тулуна) и двух колониях (ИК-25 и ЛИУ-27 в г. Вихоревка). Опрашивались случайным образом выбранные группы людей. Были получены следующие результаты.

По следственным изоляторам. Материально-бытовыми условиями содержания под стражей удовлетворены более 2/3 граждан.

Более 70% удовлетворены возможностью получить медицинскую помощь.

От половины до 2/3 обвиняемых доверяют кому-либо из сотрудников учреждения.

Более 90% опрошенных сообщили, что не подвергаются незаконному воздействию со стороны сокамерников.

Около ¼ обвиняемых знают о преследовании со стороны администрации за подачу жалоб. Примерно столько же сообщили, что администрация при проведении проверок её работы прибегает к сокрытию негативных фактов.

От 44 до 67% опрошенных говорят, что руководство и сотрудники учреждений не допускают унижающего их человеческое достоинство обращения.

Только половина обвиняемых сообщила, что администрация не допускает нарушений при рассмотрении жалоб.

С учетом специфики контингента опрошенных граждан можно сделать вывод о том, что ситуация с соблюдением их прав в указанных учреждениях удовлетворительная.

По исправительным колониям. ИК-25.

Выяснилось, что более половины осужденных не считают нормальным температурный режим в жилых помещениях. По другим вопросам материально-бытового обеспечения оценки в основном были положительными.

Только половина осужденных сообщила, что удовлетворена медицинской помощью и наличием лекарств.

Около половины опрошенных указали, что обращение с жалобой влечет за собой риск преследования со стороны администрации, а более трети – что знают о таких случаях.

Около 60% осужденных сообщили, что в учреждении имеются формирования осужденных, выполняющие функции официально упраздненных секций дисциплины и порядка (речь идет о так называемых добровольных формированиях осужденных, другими словами – «активе», которые зачастую использовались администрацией для удержания в повиновении основной массы осужденных, в том числе и незаконными методами).

Более 1/3 опрошенных сообщили, что знают о фактах незаконного насилия, применявшегося сотрудниками в отношении осужденных, и столько же о незаконных требованиях к осужденным, у которых подошел срок на условно-досрочное освобождение.

Менее 50% сказали, что сотрудники колонии никогда не допускают унижающего их человеческое достоинство обращения.

Только 1/3 осужденных считают, что действия администрации всегда справедливы и законны.

Полученную информацию можно интерпретировать следующим образом.

В помещениях ИК-25 в условиях низких температур холодно. Лица, нуждающиеся в медицинской помощи, не всегда её могут получить, в том числе из-за недостатка нужных лекарств. Администрация негативно относится к осужденным, обращающимся с жалобами, и при возможности создает заявителям проблемы. Для преследования неугодных могут использоваться другие осужден-

ные. При этом возможно применение физического насилия, которое администрация постарается скрыть. Среди сотрудников администрации, вероятно, есть лица, пытающиеся извлечь личную выгоду из заинтересованности осужденных в УДО. Общение сотрудников с осужденными не всегда проходит в рамках, определенных УИК РФ.

ЛИУ-27 (лечебное исправительное учреждение, в котором содержатся больные туберкулезом и ВИЧ-инфицированные осужденные)

Около 60% опрошенных не удовлетворены температурным режимом в жилых помещениях. Ситуация по другим материально-бытовым условиям большинство устраивает.

Более 80% удовлетворены работой медицинского персонала. Однако ¾ осужденных сообщили об отсутствии необходимых им лекарств.

2/3 не видят возможности подать жалобу без риска преследования, почти 3/4 сообщили, что в колонии есть так называемый «актив», и столько же о том, что им известны случаи преследования осужденных за подачу жалоб.

Более 70% указали, что администрация активно скрывает нарушения при появлении проверяющих, и столько об известных им фактах физического насилия в отношении осужденных.

Около 2/3 знают о незаконных требованиях к осужденным, у которых подошел срок на условно-досрочное освобождение.

Только 1/5 осужденных считает возможным доверять кому-либо из сотрудников.

Примерно 80% осужденных полагают, что действия администрации зачастую несправедливы.

Только 1/3 опрошенных придерживается мнения о том, что сотрудники никогда не унижают человеческое достоинство осужденных.

Результаты опроса в этом учреждении дают основания для следующих выводов.

Материально-бытовые условия в колонии удовлетворительные, за исключением холода в жилых помещениях во время сильных морозов. Медицинский персонал относится к осужденным и своей работе хорошо, но не может обеспечить надлежащего лечения из-за нехватки лекарств.

Имеется напряжение в отношениях между основной массой осужденных, с одной стороны и администрацией учреждения вместе с «активом» – с другой. Большинство осужденных не верят администрации и в справедливость её действий. В колонии распространена практика сокрытия фактов нарушения прав человека и преследования за подачу жалоб. К осужденным может применяться незаконное физическое воздействие. Среди сотрудников администрации, вероятно, есть лица, пытающиеся извлечь личную выгоду из заинтересованности осужденных в УДО. Общение сотрудников с осужденными не всегда проходит в рамках, определенных УИК РФ.

Рассматривая жалобы лиц, содержащихся под стражей, на действия администрации учреждений, Уполномоченный, как правило, обращался в ГУ ФСИН России по Иркутской области и (или) в соответствующую прокуратуру с просьбой провести проверку доводов конкретной жалобы. Результаты проведенных проверок во многих случаях, по мнению Уполномоченного, были неубедительны.

По информации ГУФСИН, в аппарат Главного управления от лиц, содержащихся под стражей, и иных лиц поступило в 2010 году 736 жалоб, из них подтвердилось 4, то есть. 0,5%:

на материально-бытовые условия содержания – 6/2;

по вопросам оказания медицинской помощи – 190/0;

на нарушения права на соответствующее обращение со стороны персонала исправительных учреждений – 12/0;

на нарушения, допущенные при привлечении осужденных к труду – 4/2.

Вышеприведенные результаты опроса, выбранных случайным образом граждан, содержащихся под стражей, дают нам основания в очередной раз усомниться в полноте, объективности и беспристрастности ведомственных проверок жалоб обвиняемых и осужденных.

Косвенным подтверждением нашего мнения является тот факт, что в 2010 году было зафиксировано 267 случаев причинения себе травм подозреваемыми, обвиняемыми и осужденными. В большинстве случаев такие действия людей являются либо способом избежать какой-то серьезной опасности, либо попыткой привлечь широкое внимание к нарушению своих прав.

Неэффективность расследований по жалобам на противоправные действия, совершенные сотрудниками правоохранительных органов, обусловлена, по нашему мнению, в первую очередь тем, что на сегодняшний день отсутствуют реальные механизмы, обеспечивающие объективность и полноту расследования нарушений прав осужденных, подозреваемых и обвиняемых. Прежде всего, идет речь об отсутствии внешнего общественного контроля этой деятельности государственных органов.

Например, очень часто заявители сообщали о своем пребывании в так называемых «пресс-хатах» или «разработочных» камерах СИЗО. При этом нередко речь шла о насилии в отношении обвиняемых со стороны сокамерников, совершавшемся с целью принудить к даче нужных следствию показаний. Однако проводившиеся по обращению Уполномоченного проверки силами прокуратуры или ГУФСИН не подтверждали обоснованность жалоб.

Необходимо отметить, что администрация учреждений часто не выполняла требований нормативных правовых актов о сроках направления жалоб и обеспечении их конфиденциальности. Кроме того, тайна содержания обращения за защитой нарушенного права не была обеспечена в силу того, что ответ на жалобу, поступающий в учреждение, в силу действующих нормативных правовых актов конфиденциальным не является.

К условиям, способствующим нарушению прав человека в пенитенциарных учреждениях Иркутской области, по нашему мнению, относятся:

– необеспечение государственными органами эффективного расследования (как того требует Европейская конвенции о защите прав человека и основных свобод) фактов пыток, бесчеловечного и жестокого отношения и других нарушений прав человека в деятельности пенитенциарных учреждений;

– недостаточная профилактическая работа с сотрудниками ГУФСИН России по предупреждению подобных правонарушений;

– деформированные нравственные установки части сотрудников пенитенциарных учреждений, допускающих возможность оказания незаконного психического или физического воздействия, а также иного нарушения прав лиц, содержащихся под стражей;

– недостаточные знания сотрудников в области прав человека;

– непонимание отдельными руководителями значимости общественного контроля деятельности учреждений системы ФСИН России.

Проблемы, имеющиеся в деятельности ФСИН, впрочем, как и в других правоохранительных органах, обусловлены множеством причин. Думаем, что их решение должно включать в себя:

– совершенствование механизмов общественного и парламентского контроля деятельности правоохранительных органов;

– изменение критериев и системы оценки результатов служебной деятельности сотрудников, подразделений и органов. В соответствии с Конституцией Российской Федерации – главным критерием должна быть степень обеспечения соблюдения прав и свобод человека и гражданина;

– улучшение морально-психологического климата в правоохранительных органах;

– изменение системы работы с кадрами правоохранительных органов и использование в ней современных и научных подходов по работе с персоналом.

Уполномоченный считает, что органами государственной власти и местного самоуправления Иркутской области не уделяется должного внимания проблемам, связанным с деятельностью учреждений исполнения наказаний. Достаточно сказать, что в 2010 году никто из выборных должностных лиц органов государственной власти области и муниципальных образований не посетил колонию или СИЗО.

Уполномоченный совместно с ОНК Иркутской области будет продолжать работу по контролю соблюдения прав граждан в местах принудительного содержания.

О праве на информацию и правовом просвещении

Практика работы с жалобами, поступившими Уполномоченному, показывает, что в большинстве случаев нарушения прав граждан было очень важное сопутствующее условие. Зачастую люди не имели нужной и достаточной информации для того, чтобы правильно оценить те или иные действия органов власти, чтобы адекватно отреагировать на

создавшуюся ситуацию и сделать правильные шаги по защите своих прав.

Конституция Российской Федерации провозглашает право каждого гражданина «свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом». Однако на пути гражданина, пожелавшего реализовать это право, возникают громадные проблемы. Жители Иркутской области не имеют достаточно простого доступа к нормативной и правовой информации, определяющей их права и обязанности в конкретных житейских ситуациях.

В специальном докладе Уполномоченного «О проблемах соблюдения прав граждан Иркутской области при переселении из ветхого и аварийного жилья» уже говорилось о том, что органы местного самоуправления, решая жизненно важные проблемы переселения людей, как правило, не обеспечивают жителей, чьи жилищные и иные права затрагиваются, полной и достоверной информацией.

Большая часть государственных и муниципальных органов не обеспечивает в полной мере информационной открытости, лишая граждан важной информации о своей деятельности.

Все препятствия при реализации права на информацию можно свести к следующим проблемам:

– отсутствие информации;

– отсутствие механизма поиска имеющейся информации или нарочитая усложненность этого механизма, делающая доступ к ней практически невозможной;

– правовые ограничения на доступ к информации;

– финансово-экономические препятствия;

– подготовка пользователя.

Казалось бы, что с вступлением в силу Федерального закона от 09.02.2009 N 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» подобных проблем должно было бы стать меньше. Однако практика показывает, что в сфере обеспечения конституционного права граждан на доступ к информации многие положения этого закона органами власти выполняются лишь частично.

При подготовке настоящего доклада Уполномоченным была запрошена статистическая, несекретная информация о результатах работы прокуратуры Иркутской области и Следственного управления Следственного комитета России по Иркутской области и ряда других госу-

дарственных органов. К сожалению, вместо статистических данных указанные государственные органы предоставили Уполномоченному в ограниченном объеме лишь те данные, которые посчитали нужным. В то же время ГУВД по Иркутской области, Восточно-Сибирское ЛУВДТ, ГУФСИН по Иркутской области запрошенную статистическую информацию предоставили полностью. Необходимо отметить, что право на доступ к запрошенной информации в соответствии с законом имеет любой гражданин, а государственные органы обязаны её предоставить без каких-либо ограничений. Данный факт вызывает естественный вопрос – что же такое содержится в статданных прокуратуры и следственного управления, если их руководители не хотят раскрывать эту информацию?

Другой важной и нерешенной в Иркутской области проблемой является неосведомленность большинства граждан в правовых аспектах обычных житейских ситуаций, начал жилищного, трудового, административного, уголовно-процессуального и гражданско-процессуального законодательства, о чем многие из них прямо пишут в своих жалобах Уполномоченному.

Предполагается, что в случае возникновения необходимости, правовую помощь и защиту гражданам могут оказать адвокаты. Однако реалии сегодняшней жизни таковы, что воспользоваться услугами адвоката могут позволить себе немногие. Серьезную обеспокоенность Уполномоченного вызывает застарелая проблема – качество защиты обвиняемых адвокатами, выполняющими эту обязанность по назначению следователя или суда. Большинство обвиняемых или осужденных, обратившихся к Уполномоченному по вопросу нарушения их прав при уголовном преследовании, сообщают, что не получают реальной юридической помощи от назначенного адвоката. Более того, иногда они пишут о фактах, дающих основания предполагать, что адвокат действовал по их делу не в интересах подзащитного, а в интересах следствия или суда. Мы понимаем, что информация о честной и добросовестной работе адвокатов по назначению следователя или суда не доходит до нас по понятным причинам. Уполномоченный выражает надежду, что адвокатское сообщество Иркутской области, Управление юстиции Минюста России по Иркутской области примут все меры к тому, чтобы все адвокаты, осуществляющие защиту по назначению следователя или суда, выполняли это поручение в строгом

соответствии с законодательством Российской Федерации – честно, разумно и добросовестно.

В Иркутской области в 2008 году вступил в силу Закон Иркутской области от 11.06.2008 г. № 22-оз (ред. от 30.06.2009) «Об обеспечении оказания юридической помощи на территории Иркутской области». Он регулирует вопросы материально-технического и финансового обеспечения оказания адвокатской помощи в труднодоступных и малонаселенных местностях области и устанавливает порядок компенсации расходов адвокатам, оказывающим гражданам Российской Федерации, проживающим или пребывающим на территории области, юридическую помощь бесплатно. Для реализации этого закона в бюджете области ежегодно предусматриваются соответствующие средства. Однако ни в 2009, ни 2010 годах они не были использованы. Это означает, что Иркутская область не обеспечивает выполнения своих позитивных обязательств перед гражданами. Уполномоченный выражает надежду, что Законодательное собрание области вернется к этому закону, с тем чтобы сделать его работающим.

В регионе имеются немногочисленные органы и структуры, оказывающие людям бесплатную юридическую помощь. К их числу следует отнести Государственное юридическое бюро Иркутской области, аппарат Уполномоченного по правам человека, юридические клиники при образовательных учреждения высшего профессионального образования. Эпизодически принимают участие в этой работе юристы иных государственных и муниципальных структур. Анализ обращений граждан показывает, что этого абсолютно недостаточно. Очень много людей, чьи права были нарушены, длительное время не могут добиться их защиты и восстановления только потому, что не имеют возможности получить квалифицированную юридическую помощь.

К сожалению, в регионе отсутствует программа правового просвещения граждан, хотя в Российской Федерации имеются примеры многолетней целенаправленной работы государственных органов субъектов РФ в этом направлении. Смеем предположить, почему эта тема не вызывает энтузиазма у государственных и муниципальных служащих нашего региона. Совершенно очевидно, что чиновнику гораздо проще иметь дело с неинформированным и некомпетентным гражданином. В этом случае человек оказывается в зависимом положении, поскольку вынужден верить власти на слово, не имея возможности проверить или оспорить её действия, затрагивающие его права и свободы.

Учитывая то, что не всем жителям региона доступна квалифицированная юридическая помощь и нередко гражданам приходится защищать свои интересы самостоятельно, Уполномоченным по правам человека было инициировано изготовление информационного стенда, который содержит информацию о порядке обращения в суд всех инстанций, процедуре составления искового заявления, а также образцы процессуальных документов. Информационный стенд доступен не только для граждан, обратившихся к уполномоченному, но и другим гражданам, заинтересованным в правовых знаниях.

Повышение правовой культуры населения через систему образования и воспитания признается более эффективной и успешной по сравнению с ужесточением наказания за несоблюдение правовых и социальных норм.

Поэтому традиционным стало участие Уполномоченного и его аппарата в ежегодных августовских педагогических конференциях. В этом году в большинстве муниципальных образований они прошли под тематическим названием *«МЫ и «Наша новая школа»*. Характерно, что с каждым годом охват муниципальных образований расширяется.

Совместно с министерством образования уполномоченный и сотрудники аппарата приняли активное участие в проведении Дня правовых знаний, инициированном уполномоченным по правам ребенка при Президенте РФ П.А. Астаховым. В 10 общеобразовательных учреждениях области были проведены занятия по правовой тематике представителями аппарата, в дополнение к занятиям было проведено анкетирование (о правах ребенка), в котором приняло участие более 1000 школьников.

Работа, как со школьниками, так и студентами вузов области, проводится в течение года, в основном она приурочена к правовым датам.

Занимаясь правовым просвещением жителей области, Уполномоченный активно сотрудничает с юридическими клиниками города Иркутска. Это послужило поводом заключения соглашений об основных формах взаимодействия Уполномоченного по правам человека, а также Юридическим институтом Иркутского государственного университета, Байкальским государственным университетом экономи-

ки и права, Восточно-Сибирским филиалом Российской Академией правосудия.

Деятельность Уполномоченного и сотрудников аппарата по правовому просвещению осуществлялась также путем участия в научно-практических конференциях, семинарах, круглых столах, родительских собраниях, организованных для детей, педагогов и родителей. Так, к 20-летию Конвенции о правах ребенка было проведено ряд мероприятий, которые позволили охватить разные целевые группы.

Проведена очередная «Летняя правовая школа-2010». Были проведены беседы и встречи уполномоченного по правам человека и сотрудников аппарата с ребятами, отдыхающими в детских оздоровительных лагерях: ДОЛ «Интеллектуал» (Шелеховский район), в скаутском лагере «Странник» (Большое Голоустное), а также других. В целом по итогам проведенных мероприятий, а также анализу представленных анкет было издано методическое пособие для педагогов образовательных учреждений области, также в него вошли разработки уроков на правовую тематику, представленные как педагогами, так и образовательными учреждениями.

По-прежнему охвачены правовым просвещением несовершеннолетние, находящиеся в закрытых учреждениях области. Такие встречи проводятся в различных формах: беседы, дискуссии, просмотры фильмов с последующим обсуждением, устный прием по интересующим вопросам и многие другие. Ребят интересуют разные вопросы, но более часто встречающиеся касаются жилья, восстановления паспорта, получения различных выплат, правильного оформления обращений или жалоб в различные инстанции. Неоднократно данные мероприятия проводились совместно с представителями ГУФСИН по Иркутской области, а также правозащитной организацией «Ювента», руководителем которой является М.Н. Садовникова.

Однако проводимая работа позволяет сделать выводы о том, что подростки нуждаются в правовом просвещении в большей степени не во время отбывания наказания, а когда обучаются в образовательных учреждениях и находятся на свободе. Если бы правовое просвещение носило в образовательных учреждениях системный характер, многие подростки, зная об ответственности, могли бы избежать многих проблем, которые привели их в последующем в воспитательную колонию или спецшколу. Таким образом, правовое просвещение с несовершеннолетними должно в большей степени носить превентивный харак-

тер, чтобы своевременно исключать негативные поступки, совершаемые подростками.

Не остается без внимания и родительская общественность. Второй год специалисты аппарата Уполномоченного по правам человека в Иркутской области принимают активное участие в проекте «Родительский всеобуч «Основы семейного воспитания», автором которого является В.И. Литвинов, директор Социально-психологического центра помощи детям и взрослым «Диалог». Данный проект предусматривал формирование у родителей и социальных педагогов определенной системы воспитания и был проведен в 12 городах области, началом старта стал г. Шелехов. Участникам мероприятия разъясняют их права и обязанности. В совместных дискуссиях разрешают правовые ситуации, с которыми сталкивается семья в повседневной жизни.

Проводятся встречи с родителями, имеющими отсрочку отбывания наказания, организованные Уполномоченным по правам человека и ФБУ МР УИИ. Данная категория специфическая и требует особого подхода, однако правовое просвещение и работа с данной аудиторией необходимы.

Сотрудничество уполномоченного с общественными организациями и НКО также приносит свои положительные результаты. В течение года совместно было проведено несколько мероприятий, в том числе:

- Областной семинар *«Защита прав и достоинств ребенка: координация усилий семьи, органов власти и общества»* в пос. Усть-Ордынский совместно с Областным советом женщин;
- региональная научно-практическая конференция *«Межведомственный подход в решении проблем профилактики семейного неблагополучия и социального сиротства детей в муниципальных образованиях области»* совместно с Социально-психологическим центром помощи детям и взрослым «Диалог»;
- Круглый стол *«Положение женщин в Иркутской области: проблемы, стратегии, действия»,* приуроченный к 15-летию Пекинской платформы действий**,** принятой на 4-й Всемирной конференции женщин в Пекине в сентябре 1995 года, совместно с Общественной палатой Иркутской области и Общественным советом при Следственном управлении Следственного комитета при Прокуратуре РФ по Иркутской области.

Как положительную можно отметить совместную работу с библиотеками как муниципального, так и областного уровня, направленную

на правовое просвещение граждан. Неоднократно в течение года состоялись встречи уполномоченного и его аппарата с гражданами области в Иркутской областной государственной универсальной научной библиотеке им. И.И. Молчанова-Сибирского, Детской библиотеке им. М. Сергеева. Причем встречи были не только с гражданами, но и с заведующими муниципальных и областных библиотек, вниманию которых была представлена устная информация, а также материалы для возможности правового просвещения в условиях библиотеки в электронном варианте.

На формирование правосознания гражданина значительное влияние оказывает теле- и радиовещание. В этой связи Уполномоченный сотрудничает с региональными телеканалами, городским и областным радио.

Информация, представленная вниманию граждан, имеет различное содержание – информационного, просветительского и разъяснительного характера.

Важную роль в правовом просвещении играет информация, размещенная на сайте Уполномоченного, включающая различные направления. Пользуется спросом у граждан виртуальная приемная, позволяющая получить информацию и разъяснения правового характера по интересующему вопросу.

Уполномоченный старается сделать свою деятельность как можно более открытой. В прессе публикуются материалы о проведенных мероприятиях, комментарии к происходящим событиям, образовательные статьи и т. д.

Исходя из анализа поступающих обращений и вопросов, требующих пояснений, Уполномоченный издает типографскую продукцию, способствующую расширению правового поля граждан. В нее входят различные буклеты, памятки, брошюры, календари.

Уполномоченный и его аппарат не только принимают активное участие в мероприятиях, направленных на правовое просвещение, но и сами повышают уровень своих знаний на учебных семинарах, в центре «Стратегия» СПб., центре содействия международной защите по курсу «Европейская защита прав человека», заимствуют положительный опыт работы других регионов.

Уполномоченным был издан специальный доклад, он подготовлен на основе анализа поступающих к Уполномоченному обращений граждан, публикаций в средствах массовой информации области.

Цель выпуска состоит в том, чтобы определить наиболее типичные проблемы, с которыми сталкиваются граждане при переселении, и повысить правовую грамотность населения.

По мнению Уполномоченного, в настоящее время общество нуждается в активизации правового образования, относимого ко всем слоям населения области, своего рода квалифицированного «правового ликбеза». Правовое воспитание и образование необходимо начинать с детства, постепенно усложняя и расширяя его содержание от общегражданских норм и правил до специальных отраслей права, обращая внимание и на процессуальную сторону проблемы. Произошедшие за последние годы изменения в жизни общества привели к масштабным изменениям в законодательстве, принятию целого ряда основополагающих нормативных правовых актов, регулирующих различные сферы деятельности государства.

В то же время правовая культура значительной части населения области остается низкой, у многих граждан отсутствует уважение к закону как основному условию жизнедеятельности демократического общества. Утрачена эффективная система правового просвещения, обучения и воспитания граждан, недостаточно используется в этих целях потенциал правоохранительных, контролирующих органов, высших учебных заведений, правозащитных общественных организаций.

Решение всех этих проблем невозможно без широкого взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, учреждений образования, культуры, средств массовой информации, общественных объединений и иных организаций.

Об общественном контроле

В научной среде практически не вызывает споров тезис о том, что государственно-властные институты любой из форм государственного устройства склонны при отсутствии над ними эффективного контроля вырождаться и деградировать. Это относится в равной мере и к странам с демократическим устройством и к авторитарным режимам и их различным разновидностям. Современная Россия не является здесь исключением, чтобы ни говорили об этом представители власти.

Непосредственно связанные с этим явлением дефекты в государственном управлении являются главнейшей причиной нарушения прав человека.

По нашему мнению, основные проблемы в сфере обеспечения и защиты прав человека появляются тогда, когда у власти находятся люди, не обладающие теми качествами, которыми должен обладать представитель народа. Граждане хотели бы видеть у них справедливость, мудрость, гуманизм, образованность, ответственность, бескорыстие. В реальности лица, наделенные властью, порой демонстрируют совершенно противоположные качества. Но проблема общества состоит в том, что, как правило, к власти рвутся и прорываются именно эти последние. Наиболее же достойные в силу особенности их личности не испытывают потребности в обладании властью и к ней не стремятся. Существующая избирательная система не только не способствует, но и просто затрудняет доступ к власти лиц, наиболее ее достойных. Следует заметить, что даже в случае обретения ими власти у этих людей часто происходит деформация психики. Нередко через очень непродолжительное время в их поведении мы видим отступление от принципов справедливости, разумности, добросовестности, что влечет тяжелые последствия для общества и государства.

Наши оппоненты могут сказать, что законодательство содержит в себе механизмы, которые позволяют государству бороться с дефектами управления, разрешать внутренние противоречия и развиваться. Однако история показывает, что этих механизмов никогда не бывает достаточно для того, чтобы предотвратить деградацию государства и его последующий распад. Никогда и нигде чиновники не могли, а самое главное, не хотели обеспечить эффективный контроль над собой.

Несколько слов об этих механизмах и их реальном состоянии.

Разделение властей, призванное выполнять функцию сдержек и противовесов среди разных ветвей власти, обычно реализуется на практике в искаженном виде: каждая из ветвей власти стремится доминировать, и вскоре одна из них занимает доминирующее положение над остальными. Сегодня в нашей стране, и это невозможно отрицать, баланс между ветвями власти очень сильно смещен в сторону исполнительной власти.

Общество видит, что чиновники склонны подменять интересы государства своими частными или групповыми интересами, в том числе вступать в сговор с финансово-промышленными кругами. Коррумпи-

рованные должностные лица, имея возможность давления на законодательные механизмы, обеспечивают принятие нужных им законов и пытаются блокировать всякую возможность осуществления контроля над ними.

Отечественный государственный (муниципальный) аппарат нетерпим к внутренней критике, поощряется круговая порука чиновников. Среди главных качеств у них часто приветствуются не стремление к улучшению, конструктивный, творческий подход к работе, а безынициативность и абсолютная лояльность к вышестоящему. Все это приводит к застою, деградации, разложению аппарата изнутри.

На наш взгляд, только эффективный гражданский контроль способен противостоять негативным тенденциям государства к деградации.

Не случайно, что именно об этом в последнее время многократно говорил президент России Д.А. Медведев.

Современная наука считает, что гражданский контроль – это общественное явление, совершенствующее систему политического управления, это контроль над деятельностью органов власти, осуществляемый гражданами и общественными объединениями.

К его объекту следует отнести аппарат органов власти: органы государственной власти, другие государственные органы, органы местного самоуправления и их должностных лиц.

Субъектом гражданского контроля является общественность – активные граждане и общественные объединения, не зависимые от органов власти.

Чиновники часто пытаются свести понятие гражданского контроля к возможности граждан участвовать в местном самоуправлении, решать мелкие вопросы, чаще всего местного, бытового значения. В современной России попытки общественности высказывать альтернативные точки зрения по основополагающим вопросам государственного строительства и политики воспринимаются лицами, облеченными властью, как покушение на основы, происки врагов государства и пр. Иногда представителям оппозиции пытаются наклеить ярлык «экстремистов».

При этом как-то не принимается в расчет, что в соответствии с нашей Конституцией (ст. 3) общество (народ) должно иметь возможность свободно высказываться об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Именно это консолидированное

мнение большинства граждан, а не кучки самых богатых, обязан проводить в жизнь Президент страны (ч. 3 ст. 80 Конституции РФ).

Каким же образом гражданский контроль способен противодействовать деградации государственного аппарата?

Прежде всего, наше общество должно объединиться, одновременно и согласованно реагировать на негативные факты и тенденции в деятельности аппарата органов власти. Люди и общественные объединения, осознающие необходимость гражданского контроля, обязаны предлагать и реализовывать идеи, касающиеся управления и контроля за органами власти. Тем самым они будут побуждать к активности остальное население.

Гражданский контроль – это коллективное воздействие на управление, основанное на авторитете самых активных, сознательных и умнейших членов общества, имеющих моральный авторитет.

В чем состоит не реализованный, к сожалению, в нашей стране потенциал гражданского контроля?

Прежде всего, и это невозможно отрицать – в обществе сосредоточены колоссальные интеллектуальные ресурсы.

Гражданский контроль – это общественная деятельность, которая не дает личной выгоды и к тому же связана с риском оказаться в числе неугодных власти лиц. В этих условиях осуществлять гражданский контроль способны только люди с высокими принципами и нравственными качествами. Значимыми субъектами гражданского контроля могут стать только люди, имеющие общественный авторитет, который складывается не из слов. Назначить авторитет невозможно, его можно заработать только конкретными делами. При этом его легко потерять – любой общественный деятель, злоупотребивший своей общественной властью, тут же теряет эту власть.

Гражданский контроль может быть эффективным только тогда, когда он опирается на поддержку широких слоев населения. Чем больше активности проявляет население, тем меньше государственный аппарат склонен к злоупотреблениям, и наоборот. Как известно, «власть развращает, а абсолютная власть развращает абсолютно».

Таким образом, только наличие эффективно работающего гражданского контроля является условием для преодоления многочисленных нарушений прав и свобод человека и гражданина.

Общественные советы

Наиболее распространенной в Иркутской области формой взаимодействия государственных и муниципальных органов и общественности являются различные, созданные при них общественные советы.

Такой формат взаимодействия власти и общества заложен в некоторых федеральных и областных законах, иных нормативных правовых актах. К ним относятся, например, Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», Закон Иркутской области от 8 февраля 2000 года № 12-оз «О государственной молодежной политике в Иркутской области», прямо предусматривающие создание структур под названием общественный совет.

По нашему мнению, именно эти структуры должны были бы содействовать реализации права граждан контролировать власть и влиять на её деятельность в своих законных интересах. По крайней мере, ст. 9 и 50 Федерального закона «О полиции» содержат такую норму.

Для того, чтобы общественные советы сыграли свою роль, по нашему мнению, требуется соблюдение нескольких условий.

1. Общественные советы должны иметь полномочия контролировать деятельность соответствующего органа в части обеспечения соблюдения им прав человека.

2. Общественные советы должны быть независимы от органа, деятельность которого им подконтрольна.

3. Состав общественных советов должен определяться обществом, т. е. общественными объединениями, но никак не руководителем государственного или муниципального органа. Его членами, по определению, не должны быть граждане, находящиеся на государственной или муниципальной службе либо каким-то иным образом связанные с деятельностью соответствующего органа.

4. Состав общественных советов должен подлежать обязательной ротации через определенные промежутки времени.

5. Деятельность общественных советов должна носить публичный и открытый характер. Это подразумевает обеспечение доступности гражданам информации о документах, регламентирующих их работу, о персональном составе их членов и рекомендовавших этих людей общественных объединениях, о планах работы, о проведенных мероприятиях, о порядке приема граждан и их обращений и пр.

6. Общественные советы должны регулярно информировать общество о результатах своей деятельности, а их члены представлять населению отчет о своей работе.

Только при соблюдении этих условий, по нашему мнению, общественные советы будут иметь мандат от общества на контроль органов власти.

Уполномоченным на основе информации, размещенной в сети Интернет и общедоступных правовых базах, был проведен анализ сложившейся в Иркутской области ситуации по вопросу обеспечения права граждан на общественный контроль деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Наши выводы основаны на сведениях о следующих общественных советах:

– Общественный совет при Законодательном собрании Иркутской области;

–Общественный совет по вопросам молодежной политики при Губернаторе Иркутской области;

– Общественный совет по наградам – орган при Губернаторе Иркутской области;

– Общественный совет при Правительстве Иркутской области по вопросам предоставления гражданам, проживающим на территории Иркутской области, социальных выплат для строительства или приобретения жилых помещений;

– Общественный совет по проблемам противодействия распространению наркомании среди населения Иркутской области при Правительстве Иркутской области;

– Общественный совет по туризму при Правительстве Иркутской области;

– Общественный консультативно-экспертный совет по психиатрии при главном специалисте-эксперте - психиатре министерства здравоохранения Иркутской области;

– Общественный экологический совет при прокуратуре Иркутской области;

– Общественный совет по защите малого и среднего бизнеса при прокуратуре Иркутской области;

– Общественный совет при Следственном управлении СК РФ по Иркутской области;

– Общественный совет при начальнике ГУФСИН России по Иркутской области;

– Общественный совет при ГУВД по Иркутской области;

– Общественно-консультативный совет при УФМС России по Иркутской области;

– Общественный совет по защите прав пациентов при Управлении Росздравнадзора по Иркутской области;

– Общественный совет при Прибайкальском управлении Ростехнадзора;

– Общественно-консультативный совет при Управлении Федеральной антимонопольной службы по Иркутской области;

– Общественный совет по наградам при мэре города Иркутска;

– Общественный совет по антикоррупционной экспертизе при администрации Шелеховского района;

– Общественный совет при мэре Чунского района по вопросам строительства храма Св. Иннокентия;

– Общественный совет по наградам при мэре Ангарского муниципального образования;

– Общественный совет по наградам при мэре города Усолье-Сибирское;

– Общественный совет при администрации муниципального образования города Усолье-Сибирское;

– Общественный совет по наградам при администрации городского округа муниципального образования «Город Саянск»;

– Общественный совет по физической культуре и спорту при администрации Шелеховского муниципального района;

– Советы общественности, созданные при пунктах охраны общественного порядка в городе Иркутске.

Проведенный мониторинг показал:

1. В правовых актах об общественных советах отсутствует указание на реализацию такой задачи, как общественный контроль деятельности государственного или муниципального органа. В большинстве случаев целью деятельности общественного совета указано содействие соответствующему органу в решении возложенных на него задач. В некоторых случаях положения о них не опубликованы.

2. Персональный состав общественных советов определяется органом или руководителем, при котором они созданы. Принципы и критерии подбора их членов зачастую не определены. В составе почти

всех советов (кроме Общественного совета при Законодательном собрании) присутствуют чиновники, иногда их подавляющее большинство. Имеются факты, когда состав советов не обнародован.

3. В большинстве случаев общественные советы возглавляются руководителем органа, при котором они созданы.

4. Достаточной информации о деятельности большинства общественных советов в публикациях, размещенных в сети Интернет, обнаружить не удалось. Зачастую это отрывочные сведения из новостных лент, не дающие возможности составить определенное мнение об их работе.

Все это дает основание сделать вывод о том, что многие так называемые «общественные» советы на самом деле таковыми не являются. Однако их существование позволяет руководителям государственных и муниципальных органов не только отчитываться об успешном взаимодействии с общественностью, но и порою имитировать наличие общественного контроля за их деятельностью.

Полагаем, что существование при государственных и муниципальных органах внештатных структур, оказывающих им экспертно-консультационную и иную поддержку, вполне оправдано, но называть их общественными – это лукавство.

Таким образом, в Иркутской области практически нет (за исключением Общественной наблюдательной комиссии Иркутской области) институтов гражданского общества осуществляющих легитимный гражданский контроль деятельности органов власти. Существующие в реальности или только на бумаге «общественные» советы являются порождением государственных или муниципальных органов, полностью от них зависят и не имеют никакой связи с обществом.

К сожалению, невозможно также сказать, что власть и общество в нашей области ведут диалог. Скорее мы имеем дело с монологом власти, которому народ внемлет, но не слишком доверяет. Надо признать, что расстояние между властью и людьми угрожающе велико. На самом высоком уровне государственной власти это признается. Президент страны регулярно высказывается за усиление взаимодействия гражданского общества и власти. Однако эти призывы повисают в воздухе и это объяснимо. Какой нормальный чиновник будет заботиться о контроле над собой? Скорее он сделает все, чтобы такого контроля не было вовсе или ловко организует его имитацию.

Ситуация, когда в государстве не развит общественный контроль над чиновниками, обусловливает многочисленные нарушения прав и свобод граждан и чревата социальными потрясениями.

В целях обеспечения реализации конституционных и иных прав граждан в Иркутской области, по нашему мнению, необходимо разработать и принять закон «Об общественном контроле деятельности государственных и муниципальных органов в Иркутской области». Уполномоченный не питает иллюзий относительно реакции на это предложение со стороны властных структур, однако надеется, что это предложение будет поддержано общественностью и в обозримой перспективе реализовано.

Заключение

Руководством страны объявлен курс на модернизацию России на основе инновационного пути развития. При этом подразумевается, что правовой базой всех предстоящих преобразований является Конституция и заложенные в ней общечеловеческие ценности, основой которых являются права и свободы человека и гражданина.

Представленный доклад отражает нашу тревогу по поводу положения дел в регионе с обеспечением и защитой прав человека. Оценивая в целом ситуацию в Иркутской области как не слишком хорошую, следует признать, что мы не исключение и что вся наша страна и общество находятся в затяжном системном кризисе. Это решающим образом отражается на социальном самочувствии граждан. В обществе велико число людей, чувствующих что по отношению к ним свершилась несправедливость. Многие люди, добиваясь её, ведут длительную, изнурительную, зачастую безрезультатную борьбу. Другие, разуверившись и отчаявшись, опустили руки. Социальная апатия поразила широкие слои населения.

Понятно, что на возможность реализации прав человека и степень их защищенности влияет множество политических, экономических, социальных и иных факторов. Некоторые из них зависят от региональных властей. Другие, и их, к сожалению, большинство, определяются политикой федерального центра.

Уполномоченный попытался сформулировать, что, по его мнению, требуется и возможно сделать на региональном уровне, чтобы добиться позитивных изменений в сложившейся ситуации. Эти предложения основаны на том, что права человека - монолитный, взаимосвязанный комплекс и проблемы их реализации и защиты могут решаться только в единстве.

В сфере обеспечения личных (гражданских) прав и свобод

Уважение достоинства личности – неотъемлемый признак цивилизованного общества. Поэтому всеми государственными и муниципальными органами области и их служащими может и должно обеспечиваться право граждан на охрану их достоинства. Это не требует дополнительного финансирования. Это требует изменений в сознании чиновников, жесткого контроля и ответственности.

В регионе необходимо создать условия (правовые, организационные, материально-технические и иные) для эффективной деятельно-

сти институтов гражданского общества, ориентированных на реальную борьбу против пыток, насилия, другого жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения или наказания, против коррупции, произвола и иного беззакония.

Меры, предпринимаемые государственными органами по обеспечению правопорядка, особенно под лозунгом борьбы с экстремизмом, не должны оборачиваться ущемлением гражданских прав и свобод граждан.

В области экономических и социальных прав

Экономические и социальные права – это категория прав, обеспечивающая социальную защищенность человека, достойный уровень жизни, свободное распоряжение своими навыками, умениями и имуществом. Ущемление этих прав сегодня воспринимается обществом наиболее болезненно.

Региональные власти имеют возможность, убирая административные барьеры и эффективно противодействуя коррупции, обеспечить право граждан на свободное использование своих способностей и имущества для экономической деятельности как основного механизма рыночной экономики. Требуется эффективная работа всех ветвей власти по защите права частной собственности. Ситуация, когда успех в бизнесе и право собственности на него зависят не от деловой хватки, энергии и способностей человека, а от наличия сильных «покровителей» в органах власти, в принципе недопустима.

Органы власти через усиление контроля и ответственности обязаны обеспечить реальную защиту прав наемных работников как в государственном, так и в частном секторе экономики. К сожалению, государственные и муниципальные органы, а в особенности негосударственные структуры, не слишком озабочены их соблюдением. Нарушения прав на справедливую оплату, на безопасные условия труда, на отдых и др. встречаются повсеместно и массово.

Принципиально новые подходы требуются от региональных властей в сфере обеспечения прав семьи, материнства и детства. Эти меры должны носить комплексный, социально-экономический характер. Сегодняшнее положение дел показывает, что традиционные меры неэффективны.

Федеральные и областные органы государственной власти обязаны использовать имеющиеся в их распоряжении общественные ресурсы

для обеспечения прав социально незащищенных групп (инвалидов, сирот, граждан в старости, потерявших кормильца, в период безработицы, во время длительной болезни, беременности и в иных тяжелых жизненных ситуациях).

Высокий уровень заболеваемости и смертности граждан в Иркутской области требует коренным образом изменить отношение властей к системе здравоохранения, как к одной из ключевых составляющих здоровья нации. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь – это одно из важнейших социальных прав человека и гражданина.

В области имеется несколько населенных пунктов, где на протяжении многих лет существенно нарушается право граждан на благоприятную окружающую среду. Это связано, в частности, с отсутствием у них доступа к чистой воде. Есть много мест, где в атмосфере, почве и воде недопустимый уровень опасных для здоровья веществ. В области продолжают функционировать производства, наносящие ущерб экологии. Первый в списке – Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат.

В области политических прав и свобод

Региональные СМИ в своей редакционной политике должны уйти от обслуживания интересов власти и обеспечить выполнение своей миссии – служение обществу.

У граждан есть запрос на обеспечение свободы мысли и слова. Они хотят иметь возможность самостоятельно определять и высказывать свое отношение к окружающему миру, без внешнего контроля и воздействия со стороны государства или отдельных лиц.

Государственные и муниципальные органы обязаны обеспечить возможность доступа людей к общественно и социально значимой информации как основы для их реального участия в управлении делами государства. Для этого необходимо добиваться безусловного выполнения требований Федерального закона от 09.02.2009 N 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Проведение политическими партиями, общественными объединениями, гражданами публичных мероприятий - одно из средств укрепления связи государственных и муниципальных органов с населением, а также способ выражения общественного мнения. Требуется не только обеспечить право людей на беспрепятственное проведение

собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, но и адекватное реагирование властей на общественно значимые проблемы.

Региональные и муниципальные органы должны предпринять действия, направленные на восстановление у граждан доверия к важнейшему демократическому институту - выборам органов и должностных лиц. Без этого легитимность власти ставится под сомнение, что крайне опасно и для неё самой и для общества. Желание чиновников любой ценой (включая противозаконные способы) обеспечить главенствующую роль одной политической силы разрушает в обществе веру в ценности демократии. Требуется отказаться от использования в ходе выборов так называемого «административного ресурса» и иных способов манипулирования избирателями.

Уполномоченный по правам человека
в Иркутской области
И.З. Зелент

Март, 2011 год

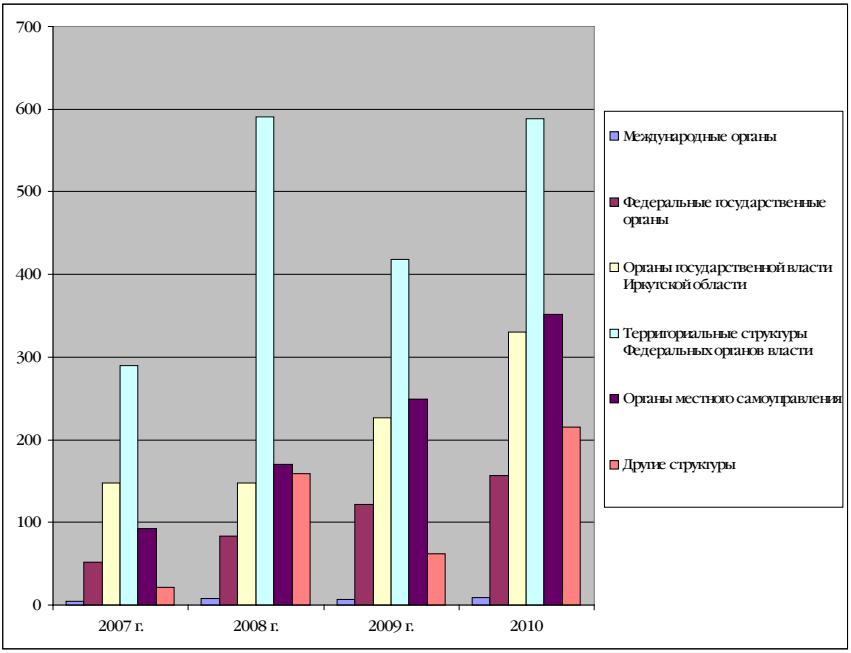
Приложение 1

Органы власти и организации Иркутской области действия (бездействие), которых обжаловали граждане, обращаясь за защитой своих прав к Уполномоченному с 2007 по 2010 гг.

		2007	2008	2009	2010
1	Органы исполнительной власти области	133	108	602	370
1.1	Правительство Иркутской области	6	10	6	5
1.2	Министерства Иркутской области	30	16	88	56
1.3	Управления Иркутской области	23	14	42	28
1.4	Агентства Правительства Иркутской области	8	1	8	-
1.5	Службы Правительства ИО	-	-	2	5
1.6	Другие органы исполнительной власти	10	10	28	19
2	Законодательное собрание Иркутской области	15	1	4	1
3	Суды Иркутской области	71	26	100	156
3.1	Иркутский областной суд	24	4	23	16
3.2	Суды Иркутска	12	11	32	29
4	Государственная инспекция труда в ИО	6	2	6	5
5	Правоохранительные органы	133	98	300	365
5.1	Главное Управление Внутренних дел ИО	39	54	140	118
5.2	Прокуратура Иркутской области	60	29	69	100
5.2.1	Городские и районные прокуратуры	32	23	50	66
5.3	Управление Федеральной службы судебных приставов	8	3	14	13
5.4	ГУФСИН РФ по ИО	5	11	77	68
6	Администрации МО Иркутской области	56	47	271	257
6.1	МО г. Иркутск	17	14	157	137
7	Комиссариаты Иркутской области	0	5	10	9
8	Другие организации	7	449	159	313
	Всего:		656	1181	1219

Приложение 2

Динамика обращений граждан за восстановлением своих прав до обращения к Уполномоченному с 2007 по 2010 гг.



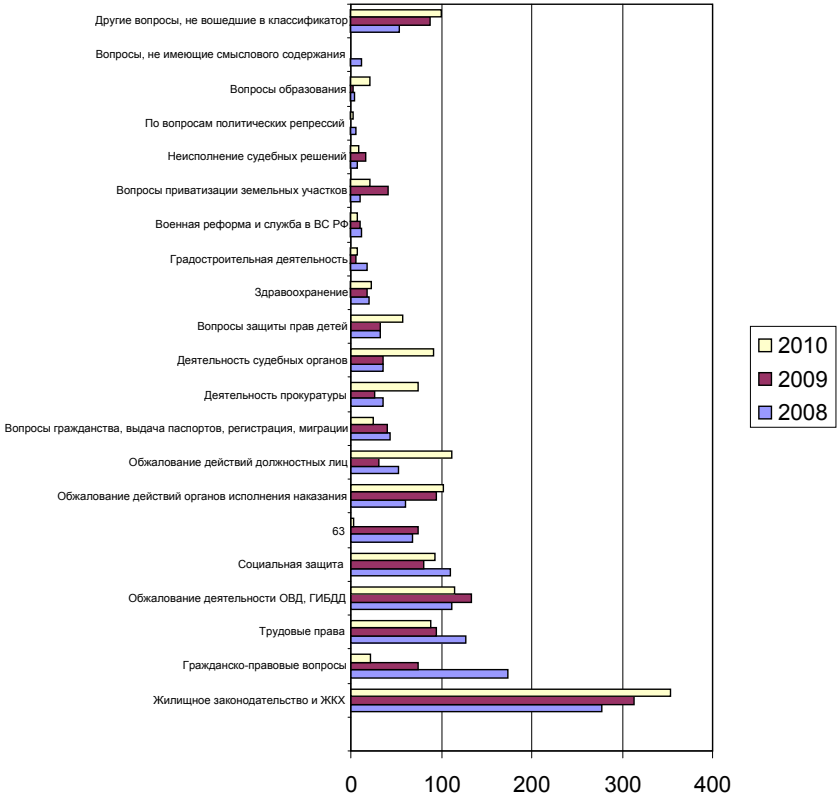
	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Международные органы	5	8	7	9
Федеральные государственные органы	52	83	122	157
Территориальные структуры федеральных органов власти	290	591	418	588
Органы государственной власти Иркутской области	148	148	227	330
Органы местного самоуправления	92	170	249	352
Другие структуры	21	159	62	215

Приложение 3

Тематика обращений граждан к Уполномоченному с 2007 по 2010 год

№	Тема обращения	2007	2008	2009	2010
1	Жилищное законодательство и ЖКХ	181	278	313	354
2	Гражданско-правовые вопросы	47	174	74	22
3	Трудовые права	49	127	94	88
4	Обжалование деятельности ОВД, ГИБДД	36	112	133	114
5	Социальная защита	69	110	80	93
6	Обжалование судебных постановлений	24	63	68	75
7	Обжалование действий органов исполнения наказания	19	60	95	102
8	Обжалование действий должностных лиц	7	52	31	112
9	Вопросы гражданства, выдача паспортов, регистрация, миграции	16	44	41	25
10	Деятельность прокуратуры	7	35	26	75
11	Деятельность судебных органов	7	35	36	92
12	Вопросы защиты прав детей	21	32	33	58
13	Здравоохранение	9	20	18	24
14	Градостроительная деятельность	23	18	6	7
15	Военная реформа и служба в ВС РФ	3	13	11	8
16	Вопросы приватизации земельных участков	6	11	42	22
17	Неисполнение судебных решений	2	7	17	9
18	По вопросам политических репрессий	6	6	0	3
19	Вопросы образования	2	5	3	21
20	Вопросы, не имеющие смыслового содержания	6	13	2	0
21	Другие вопросы, не вошедшие в классификатор	68	55	88	100
ИТОГО:		608	1270	1211	1404

Тематика обращений граждан к Уполномоченному за 2008, 2009, 2010 годы

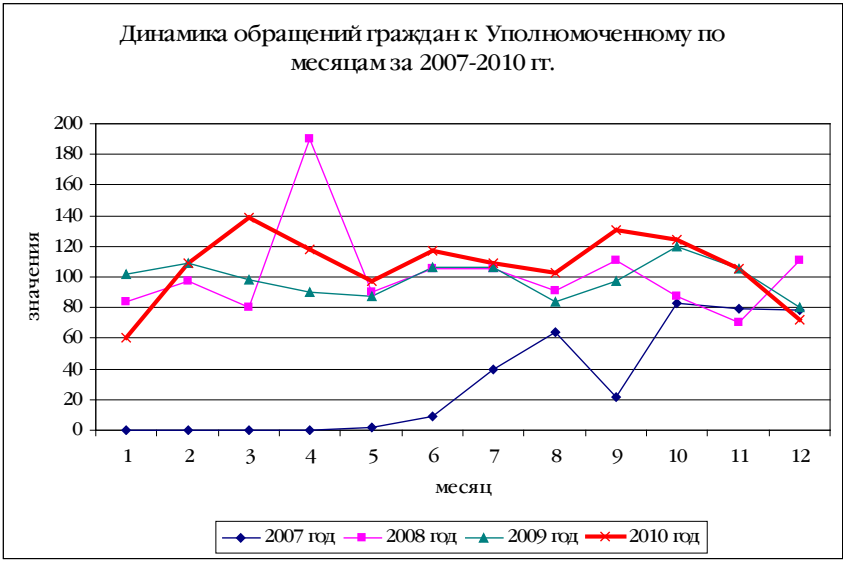


Приложение 4

География обращений

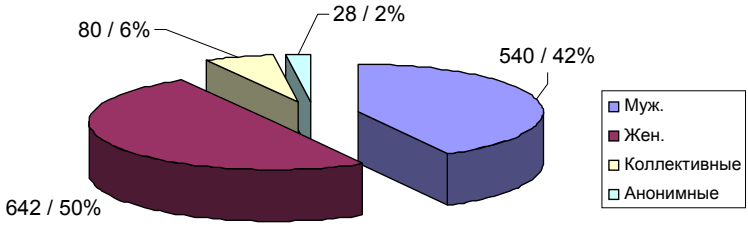
		2007 год		2008 год		2009 год		2010 год		
	МО	всего (шт.)	Кол-во на 10 000 чел.	Всего (шт.)	Кол-во на 10 000 чел.	Всего (шт.)	Кол-во на 10 000 чел.	Всего (шт.)	Кол-во на 10 000 чел.	Численность на-селения
1.	МО «Город Иркутск»	332	5,7	611	10,6	604	10,4	638	11,0	575869
2	Ангарское МО	39	1,5	98	3,8	143	5,8	120	4,7	255997
3	МО города Бодайбо и района	4	1,6	4	1,6	6	0,3	0	0	25411
4	МО города Братска	34	1,3	57	2,3	62	2,5	94	3,7	253154
5	Зиминское городское МО	8	2,4	34	10,0	3	0,9	5	1,5	33955
6	МО «Город Саянск»	9	2,1	14	3,2	7	1,6	11	2,5	43987
7	МО «Город Свирск»	2	1,4	2	1,4	2	1,4	15	10,5	14507
8	МО «Город Тулун»	13	2,7	23	4,7	26	5,5	28	5,9	48616
9	МО города Усолье-Сибирское	22	2,6	11	1,3	12	1,4	20	2,3	86177
10	Усть-Кутское МО	3	0,5	11	2.0	6	1,1	19	3,5	55763
11	МО «Город Черемхово»	11	1,6	34	4,9	17	3,2	16	3.0	69349
12	МО Балаганский район	4	4,1	3	3,1	1	1,0	4	4,1	9662
13	МО «Братский район»	7	1,1	18	2,9	15	2,4	18	3.0	62691
14	МО «Жигаловский район»	2	2.0	3	3.0	3	3.0	5	5.0	10083
15	МО «Заларинский район»	6	1,9	16	5,1	11	3,4	14	4,4	31513
16	Зиминское районное МО	6	4,1	8	5,5	5	3,3	3	2,0	14623
17	Иркутское районное МО	33	4,8	30	4,4	51	7,2	32	4,5	68615
18	МО «Казачинско-Ленский район»	-		5	2,4	8	3,9	6	3.0	20634
19	МО «Катангский район»	-		3	7.0	3	7,1	0	0	4324
20	МО «Качугский район»	-		1	0,5	4	2.0	3	1,5	20249
21	МО «Киренский район»	2	0,9	9	4,0	0	0	8	3,7	22268
22	МО «Куйтунский район»	1	0,3	4	1,1	2	0,6	10	2,9	35810
23	МО Мамско-Чуйского района	5	7,6	10	15,2	1	1,6	1	1,6	6601
24	МО «Нижнеилимский район»	14	2,3	17	2,8	21	3,6	13	2,2	60282
25	МО «Нижнеудинский район»	3	0,4	9	1,2	7	0,9	14	1,9	75827
26	Ольхонское районное МО	-		1	1,1	0	0	3	3,0	9481
27	МО «Слюдянский район»	2	0,5	16	3,7	18	4,2	17	4.0	43000
28	МО «Тайшетский район»	7	0,8	18	2,1	21	2,4	28	3,2	87394
29	МО «Тулунский район»	3	1,1	7	2,5	5	1,8	7	2,5	28062
30	Усольское районное МО	6	1,2	12	2,3	1	0,2	10	1,9	51750

31	МО «Усть-Илимский район»	8	0,7	19	1,6	34	2,9	33	2,8	119908
32	РМО «Усть-Удинский район»	3	1,9	5	3,1	3	1,9	5	3,1	16217
33	Черемховское РМО	8	2,6	20	6,5	5	1,6	6	2.0	30688
34	Чунское РМО	1	0,3	12	3.0	5	1,3	5	1,3	40287
35	Шелеховский район	4	0,7	22	3,6	30	4,7	18	2,9	61680
36	УОБАО	8	0,6	34	2,5	15	1,1	17	1,3	133873
37	Другие	2		21		19		37		
	всего	608	2,4	1223	5.0	1176	4,7	1285	5,1	2513808



Приложение 5

Категория лиц, обратившихся к Уполномоченному за 12 месяцев 2010 года



	Муж	Жен	Коллективные	Анонимные	Всего
2007	204	336	66	2	608
2008	462	682	89	8	1241
2009	468	643	67	17	1195
2010	540	642	80	28	1290

№	Категория заявителей, обозначивших свой социальный статус	2008 г.	2009 г.	2010 г.
1.	руководитель	10	5	10
2.	служащий	21	3	9
3.	рабочий	163	14	25
4.	подследственный, осужденный	116	212	307
5.	пенсионер	249	338	194
6.	инвалид	91	63	67
7.	адвокат	1	9	16
8.	опекун	4	12	2
9.	безработный	23	3	4
10.	студент	5	4	24
11.	военнослужащий	9	3	1
12.	милиционер			4
13.	участник ВОВ	16	10	17
14.	ветеран труда	18	14	16
15.	дети-сироты	4	6	24
16.	без категории	272	374	298
17.	иной	347	92	99
18.	учитель			12
19.	медик			10

Содержание

Введение 3
Обращения граждан и статистика 5
Право граждан на труд 9
Право граждан на благоприятную окружающую среду 15
О соблюдении жилищных прав 22
Право граждан на социальное обеспечение 29
Проблемы семьи и детства 39
О состоянии соблюдения прав человека в деятельности правоохранительных органов 53
О соблюдении прав граждан на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство 64
О проблемах соблюдения прав граждан, содержащихся под стражей 75
О праве на информацию и правовом просвещении 81
Об общественном контроле 89
Общественные советы 93
Заключение 98
Приложения 102
Приложение 1. Органы власти и организации Ио, действие которых обжаловали граждане 102
Приложение 2. Динамика обращений граждан за восстановлением своих прав до обращения к Уполномоченного 103
Приложение 3. Тематика обращений граждан к Уполномоченному 104
Приложение 4. География обращений 106
Приложение 5. Категория лиц, обратившихся к Уполномоченному 108

Отпечатано в типографии «Оттиск»
664025, г. Иркутск, ул. 5-й Армии, 28.
тел. 34-32-34.
E-mail: ottisk@irmail.ru