

# Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Краснодарском крае в 2003 году

## Введение

Настоящий Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Краснодарском крае (далее - Уполномоченный) в 2003 году составлен в соответствии с Законом Краснодарского края от 4 июля 2000 г. N 287-КЗ (с последующими изменениями и дополнениями) "Об Уполномоченном по правам человека в Краснодарском крае" (далее - Закон об Уполномоченном).

Статья 17. Уполномоченный по правам человека не позднее чем через один месяц по окончании календарного года представляет в законодательный орган государственной власти Краснодарского края доклад о своей деятельности.

В ежегодном докладе Уполномоченного по правам человека должны содержаться общие оценки, выводы и рекомендации, относящиеся к обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Краснодарском крае, быть указаны государственные органы, органы местного самоуправления в Краснодарском крае и должностные лица, систематически нарушающие права и свободы человека и гражданина и уклоняющиеся от принятия мер по их восстановлению и защите.

Уполномоченный по правам человека может направлять в законодательный орган государственной власти Краснодарского края и главе исполнительного органа государственной власти Краснодарского края специальные доклады по отдельным вопросам соблюдения прав человека. Ежегодные доклады Уполномоченного по правам человека и доклады по отдельным вопросам подлежат обязательному опубликованию в средствах массовой информации Краснодарского края (здесь и далее будут ссылки на Закон края об Уполномоченном).

В основу доклада положены данные, которые были получены как результат деятельности Уполномоченного по выполнению возложенных на него Законом задач, анализа поступающих в его адрес заявлений и жалоб граждан, общения с заявителями на личном приеме, взаимодействия с общественными объединениями, осуществления мониторинга доступных источников, содержащих сведения о состоянии прав человека, изучения официальных ответов государственных и муниципальных учреждений, других структур.

Статья 10. Основными задачами Уполномоченного по правам человека являются:

содействие беспрепятственной реализации основных прав и свобод человека и гражданина и всемерное содействие их восстановлению в случае нарушения государственными органами, органами местного самоуправления в Краснодарском крае и должностными лицами;

внесение предложений по приведению законодательства Краснодарского края в области прав и свобод человека и гражданина в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права;

развитие международного и межрегионального сотрудничества в области прав и свобод человека;

правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека и гражданина, форм и методов их защиты.

Руководствуясь требованиями Закона, Уполномоченный в Докладе анализирует наиболее существенные нарушения прав и свобод человека и гражданина, которые имели место в 2003 году.

Доклад не претендует на полное и исчерпывающее описание и оценку состояния прав человека в Краснодарском крае. Его главная цель обратить внимание:

- краевой и муниципальной властей, федеральных структур, всех должностных лиц, а также широкой общественности к еще существующим проблемам прав человека в крае;
- на возникшие сложности в развитии самого института Уполномоченного;
- власти об ее конституционной обязанности создавать условия соблюдения прав человека, обеспечения их гарантий и защиты;
- предложить свои варианты устранения возникших недочетов, а также формы сотрудничества с Уполномоченным.

Отличие настоящего Доклада от предыдущего состоит в том, что он не является программой деятельности на период. В его основу положены события, имевшие место в прошедшем году, при условии их новизны. Преследуется также просветительская цель.

Составитель, следуя новациям в написании докладов, отошел от простого перечисления фактов обращений заявителей и имевших место нарушений прав человека, чем сократил объем своего Доклада, представил его в виде аналитического документа, содержание и выводы которого усилил практическими примерами.

В вводной части своего Доклада Уполномоченный считает необходимым информировать о месте и роли института Уполномоченного по правам человека в государстве и обществе.

Энциклопедический словарь "Конституция Российской Федерации" кратко определяет Уполномоченного (Омбудсмана) как:

"лицо, уполномоченное парламентом осуществлять контроль за соблюдением законных прав и интересов граждан в деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц".

Юридическая энциклопедия содержит сходное определение: "Омбудсман (от шведского ombudsman) - в ряде стран специальное должностное лицо парламента, наблюдающее за законностью действий государственных органов и соблюдением прав и свобод граждан".

Статья 1 (извлечение). Должность Уполномоченного по правам человека в Краснодарском крае (далее - Уполномоченный по правам человека) учреждается в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан в Краснодарском крае, их соблюдения государственными органами, органами местного самоуправления в Краснодарском крае и должностными лицами.

Уполномоченный защищает права и свободы человека. Их перечень изложен в 48 статьях Конституции России, ее второй главе "Права и свободы человека и гражданина". Это основная его функция.

Статья 1 (извлечение). В компетенцию Уполномоченного по правам человека входит защита прав и свобод человека и гражданина, определенных Конституцией Российской Федерации и Декларацией прав и свобод человека и гражданина.

Обеспечивая гарантии прав человека, государство создает государственную структуру и наделяет ее независимостью от себя самого. Это весьма важный принцип, нарушение которого превращает Уполномоченного в очередного чиновника, а сам институт становится декоративным.

Статья 1 (извлечение). Уполномоченный по правам человека при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен государственным органам и органам местного самоуправления в Краснодарском крае, должностным лицам.

Правовой институт Уполномоченного принадлежит в равной мере государству и гражданскому обществу, поскольку он разрешает конфликты государственных и индивидуальных интересов. Как социальный институт гражданского общества Уполномоченный восстанавливает баланс "сил" государства и общества в области защиты прав и свобод. Его посредническая миссия находит отражение в титулах, присваиваемых ему в разных странах: народный защитник, публичный защитник, посредник. Он оказывает помощь гражданам, побуждая различные институты государства выполнять обязанности в отношении членов гражданского общества. Дублирующая "сеть безопасности" в виде Уполномоченного "улавливает" ошибки и вскрывает несправедливость управления, оставшиеся вне поля зрения иных правообеспечительных органов.

В отличие от других институтов защиты гражданских прав и свобод Уполномоченный может руководствоваться не только правовыми нормами, но и принципами, действовать исходя из моральных соображений и идеалов справедливости. Гражданскому обществу свойственен естественно-правовой тип правопонимания, опирающийся на моральную природу юридических норм. Уполномоченный защищает и те права, которые не получили конституционного или законодательного закрепления, в том числе право на хорошее (доброкачественное) управление, справедливо полагая, что законы гражданского общества по назначению, содержанию и влиянию зачастую "перевешивают" юридические нормы.

Для Уполномоченного не существует внешних, заранее заданных приоритетов: он полагается на собственный практический опыт деятельности в качестве защитника гражданских прав и свобод и демонстрирует саморегулирующие возможности гражданского общества. Сила института в том, что он заключает в себе социальную власть общества. Он отражает общую тенденцию усиления влияния гражданского общества на государственный организм.

Значение Уполномоченного может быть оценено в рамках отношений "человек - власть". Дополняя существующую систему гарантий правовой защиты, этот институт позволяет гражданам выразить свое отношение к административным актам и процедурам.

Институт Уполномоченного является легкодоступным, недорогим и необременительным способом урегулирования споров между государственными органами (должностными лицами) и гражданами. Он привлекателен для социально и политически незащищенных членов общества, которые могут положиться на его помощь. Деятельность Уполномоченного индивидуализирована, что повышает его влияние и авторитет.

Институт Уполномоченного не угрожает административной системе, поскольку у него отсутствуют полномочия по принятию юридически обязательных решений. Он не может подменять и не стремится к подмене их структур, в связи с чем не несет ответственности за их деятельность. Уполномоченный вправе высказать лишь свое видение ситуации и дать рекомендации, что необходимо, на его взгляд, предпринять для улучшения состояния прав человека в крае и обеспечения их гарантий. Этим преследуется стремление облегчить восприятие рекомендаций Уполномоченного должностными лицами, что пока на практике происходит не всегда так.

Статья 1 (извлечение). Уполномоченный по правам человека своей деятельностью дополняет существующие формы и средства защиты прав и свобод человека и взаимодействует с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации.

Наделить институт Уполномоченного силовыми функциями, которые чужды его

природе, значит лишить доверия к нему, что равносильно его разрушению. Главное оружие Уполномоченного - это доклады, через которые предаются огласке фаты# нарушения прав человека со стороны властных структур. Главный метод, используемый им в осуществлении своих функций, - умение договориться.

Власть, которая думает о своем будущем и будущем государства, должна всячески способствовать развитию института Уполномоченного и его деятельности. Уполномоченный, в конечном итоге способствует упрочению публичного доверия к власти, нейтрализации настороженного отношения членов гражданского общества к управленческому аппарату.

Уполномоченный - это не показатель слабости власти в обеспечении гарантий граждан по соблюдению прав человека. Это ее уровень демократического развития, одним из показателей которого является готовность установления общественного контроля над собой с целью создания полноценного гражданского общества. Стремясь к изменению общества, власть должна предпринимать шаги к изменению и себя в лучшую сторону. Институт Уполномоченного наряду с другими демократическими институтами выступает лишь специфическим инструментом в достижении этих целей.

## **Раздел I. Основные факторы, оказавшие влияние на деятельность Уполномоченного в истекшем году**

### **Глава 1. Краткие экономические и социальные показатели развития Краснодарского края**

Краснодарский край является одной из стратегически важных территорий России. В крае стабильна политическая ситуация, создана прочная база для устойчивого экономического роста, позволившая стать инвестиционно привлекательным регионом России.

Основу экономического потенциала края составляют сельскохозяйственный, транспортный, топливно-энергетический, курортно-рекреационный комплексы, пищевая промышленность, машиностроение, лесное хозяйство, деревообработка и мебельное производство, промышленность строительных материалов.

Многие показатели развития Кубани за последние годы превышают общероссийские показатели. Значительна доля края в основных показателях социально-экономического развития Южного федерального округа.

Позитивность развития экономики края обусловлена наличием следующих факторов:

- развитие рыночных механизмов;
- повышение инвестиционной активности и привлекательности края;
- совершенствование региональной законодательной и нормативной базы;
- оздоровление хозяйствующих субъектов;
- повышение эффективности работы строительного комплекса края;
- интеграция предприятий;
- гарантия безопасности бизнеса;
- выполнение приоритетных федеральных и краевых комплексных программ;
- развитие внешнеэкономических и международных связей, создание оптимального режима для увеличения экспорта и импорта;
- осуществление мероприятий по улучшению наполняемости бюджета края.

Географическое расположение Краснодарского края общей площадью 76 тыс. кв. метров, природные ресурсы, климатические условия, развитость инфраструктуры, многонациональность жителей Кубани, уровень жизни населения, экономическая и политическая стабильность региона обуславливают естественный приток граждан России и

ближнего зарубежья в край.

Тем не менее численность постоянного населения края по состоянию на 1 ноября 2003 г. составила 5107,1 тыс. человек, из которого 2731,0 тыс. (53,5%) - горожане и 2376,1 тыс. человек (46,5%) - сельские жители. Население края уменьшилось с начала года на 11,6 тыс. человек, или на 0,2% (за январь - октябрь 2002 г. - на 12,8 тыс. человек, или на 0,3%). Средняя плотность населения - 66,4 человека на 1 кв. км, что в 8 раз превышает среднюю плотность в России.

Сокращение численности происходило из-за естественной убыли населения, которая в январе - октябре 2003 г. уменьшилась по сравнению с соответствующим периодом 2002 г. на 1521 человека. В условиях уменьшения миграционного прироста численные потери населения были им компенсированы лишь на 46,8%.

Численность экономически активного населения к концу октября 2003 г. составила 2276 тыс. человек, или 44,5% от общей численности населения края. В их числе 2075 тыс. человек (91,2%) заняты в экономике (из них 1522 тыс. человек - в организациях) и 201 тыс. человек (8,8%) не имели занятия, но активно его искали и в соответствии с методологией Международной Организации Труда классифицировались как безработные.

В январе - октябре 2003 г. в службу занятости края по вопросу трудоустройства обратилось 98,2 тыс. граждан, что на 1,9% меньше, чем в январе - октябре 2002 г. На конец октября 2003 г. в органах государственной службы занятости состояло на учете 16,1 тыс. не занятых трудовой деятельностью граждан, из них 15,0 тыс. человек имели статус безработного.

По данным организаций, сообщивших сведения о просроченной задолженности по заработной плате, по состоянию на 1 декабря 2003 г. суммарная задолженность составила 1041,9 млн. рублей и по сравнению с 1 ноября 2003 г. увеличилась на 48,3 млн. рублей. В отраслях производственной сферы сумма задолженности возросла на 41,2 млн. рублей, в отраслях социальной сферы - на 7,0 млн. рублей.

Денежные доходы населения края в январе - ноябре 2003 г. составили 190,1 млрд. рублей, по сравнению с этим же периодом 2002 г. реальные денежные доходы увеличились на 9%.

В ноябре 2003 г. среднедушевые денежные доходы составили 3939 рублей. Жители Кубани, ввиду достигнутой администрацией края экономической стабильности, активно принимают участие в инвестиционных процессах.

Общая сумма инвестиций в основной капитал края в январе - ноябре 2003 г. составила 47,5 млрд. рублей. Инвестиционный потенциал Кубани за последние годы существенно повысился. В течение последних трех лет в рейтинге российских регионов край устойчиво занимает 10-е место по этому показателю. Инвестирование позитивно влияет на развитие промышленности, сельского хозяйства и строительства на территории края.

В январе - ноябре 2003 г. промышленностью произведено продукции (работ, услуг) промышленного характера на 97,5 млрд. рублей; индекс промышленного производства по сравнению с январем - ноябрем 2002 г. составил 102%.

Объем продукции сельского хозяйства всех сельхозпроизводителей в январе - ноябре 2003 г. в действующих ценах составил 68051 млн. рублей. По среднедушевому объему валовой продукции сельского хозяйства Краснодарский край в 1,9 раза превышает среднероссийский уровень.

Выполненный объем работ по договорам строительного подряда в январе - ноябре 2003 г. составил 44,5 млрд. рублей, или 105% к тому же периоду 2002 г. Кроме того, организациями выполнено строительно-монтажных работ хозяйственным способом на 492 млн. рублей.

В январе - ноябре 2003 г. организациями всех форм собственности и индивидуальными застройщиками построено жилых домов общей площадью 1309,8 тыс. кв. метров. В ноябре 2003 г. индивидуальными застройщиками на территории края построено

507 жилых домов. Одновременно с позитивной тенденцией увеличения индивидуального строительства, свидетельствующего о повышении благосостояния жителей Кубани, зачастую гражданами и коммерческими структурами при ведении строительных работ нанимаются граждане, нелегально прибывшие на территорию края из стран ближнего и дальнего зарубежья, с определенным криминальным прошлым.

Активная деятельность административных, законодательных и правоохранительных органов края и общественности по выявлению совершенных преступлений и их профилактике позволила добиться снижения общего уровня преступности.

За период январь - ноябрь 2003 г. в крае зарегистрировано 54175 преступлений, что составляет 94% от того же периода 2002 года. Одновременно с уменьшением количества зарегистрированных преступлений раскрываемость преступлений снизилась до 77% против 83% за аналогичный период прошлого года, что может являться следствием нахождения в крае незаконных мигрантов и так называемых "гастролеров".

Совершения террористических актов на территории края в прошедшем году избежать не удалось, но ряд из готовящихся к совершению террористических актов правоохранительными органами во взаимодействии со специальными службами и общественностью был предотвращен.

Обеспечены законодательно и на практике гарантии политических прав граждан на смену федеральной власти через выборы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

На основании вышеизложенного в данном разделе целесообразно заключить, что в регионе достигнуто полное взаимодействие администрации и Законодательного Собрания края с федеральными и муниципальными структурами, достигнута политическая и экономическая стабильность.

## **Глава 2. Организационная деятельность Уполномоченного**

В прошедшем году Уполномоченным предпринимались дальнейшие шаги по созданию условий для своей деятельности.

Важным фактором в этом направлении являются кадры: их образовательный и профессиональный уровень. В прошлом году Уполномоченный прошел профессиональную переподготовку в Северо-Кавказской академии государственной службы (г. Ростов-на-Дону) по государственному и муниципальному управлению. В настоящее время три сотрудника получают заочно второе высшее образование: юридическое, экономическое, управленческое. Кроме того, трое также обучаются на курсах повышения квалификации (г. Санкт-Петербург), непосредственно имеющих отношение к их повседневной деятельности. В аппарате также ведется постоянная учеба с учетом решаемых задач.

Уполномоченный стремился сделать свою деятельность максимально открытой для общества. Из сотрудников аппарата им была сформирована пресс-служба Уполномоченного, которая систематически информировала все слои и структуры общества о выполнении им своих функций. Пресс-служба разослала 39 информационных сообщений, 9 выступлений и статей Уполномоченного, организовала и провела слушание Доклада Уполномоченного о его деятельности в 2002 г. с участием общественности, оказала содействие коллегам из аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в проведении двух телемостов по проблеме "Молодежь и права человека", разъясняла позицию Уполномоченного, взаимодействовала со всеми заинтересованными лицами, выполняла другие поручения.

На протяжении всего прошедшего года Уполномоченный взаимодействовал с органами государственной и муниципальной власти. Несмотря на то, что порой имелись разные подходы в понимании проблем прав человека, все же удалось сохранить рабочие отношения со всеми с ними, что создает предпосылки на будущее.

Уполномоченный и его аппарат поддерживал постоянные контакты с некоммерческим сектором. Происходили систематические встречи, обмены информацией, посещения практически всех проводимых мероприятий, поддержали ряд социальных проектов и намечены совместные планы по их осуществлению. В основном позиция Уполномоченного находила взаимопонимание в кругах третьего сектора, хотя с некоторыми из их представителей пока существуют расхождения в оценках состояния прав человека в крае по отдельным вопросам.

Важным в деятельности Уполномоченного являлось постоянное сотрудничество с другими государственными организациями, наделенными обязанностями по содействию гражданам в реализации ими своих прав и свобод человека и гражданина на территории Краснодарского края. Это прежде всего с такими структурами, как Уполномоченный по правам ребенка в Краснодарском крае и комиссия по правам человека при главе администрации Краснодарского края. Сотрудничество происходило на уровне обмена информацией, совместного участия в мероприятиях, посещения заседаний друг друга, обмена опытом, консультаций и другое.

## **Раздел II. Содействие в реализации основных прав и свобод человека и гражданина**

### **Глава 3. Пределы участия Уполномоченного в реализации заявителями основных прав и свобод человека и гражданина**

Как отмечалось выше, согласно Закону одной из основных четырех задач, для реализации которых и создан институт Уполномоченного в крае, является "содействие беспрепятственной реализации основных прав и свобод человека и гражданина и всемерное содействие их восстановлению в случае нарушения государственными органами, органами местного самоуправления в Краснодарском крае и должностными лицами".

Важно понять, что Уполномоченный содействует на начальном этапе реализовать свои права и свободы лицу, если он встретил какие-либо к этому препятствия, а так же их восстановлению, если они уже оказались нарушенными. Уполномоченный не подменяет лиц, обратившихся к нему за защитой, также как и не подменяет государственные, муниципальные и другие органы, а также их должностных лиц, конституционной обязанностью которых является соблюдение прав человека.

Другим специальным условием является то, что Уполномоченный может содействовать, если права и свободы воспрепятствуют реализовать либо их нарушили государственные органы, органы местного самоуправления в Краснодарском крае и должностные лица независимо от формы собственности. Не относятся к компетенции Уполномоченного вопросы "частного" характера. Как правило, это споры между гражданами. Например, по разделу имущества, разводу, претензии к соседу по совместному использованию межевых границ и тому подобные.

Для того чтобы выполнить данную задачу, а также другие задачи, возложенные на Уполномоченного Законом, он вправе проводить сбор информации о состоянии прав человека в крае самостоятельно (осуществлять мониторинг), а также рассматривать жалобы:

Статья 11. (извлечение). Уполномоченный...

Осуществляет сбор, изучение и анализ информации по вопросам соблюдения основных прав и свобод человека и гражданина на территории Краснодарского края.

Рассматривает жалобы граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Краснодарского края, их объединений.

## **Глава 4. Жалобы лиц как источник получения сведений о состоянии прав человека**

### **4.1. Порядок рассмотрения жалоб и заявлений**

Важным источником получения сведений о нарушении прав и свобод человека и гражданина на территории края являются обращения лиц, среди которых преобладают жалобы. В этой связи Уполномоченный считает необходимым обеспечить возможность беспрепятственной их подачи к нему на рассмотрение.

В настоящее время все желающие могут обратиться к Уполномоченному лично или по почте. С этой целью в аппарате Уполномоченного ведется их ежедневный прием, который осуществляет руководитель аппарата или другие ответственные сотрудники. Не исключаются обращения и по телефону.

Прием ведется в течение всей рабочей недели и всего рабочего дня. Доступным для граждан является и сам Уполномоченный. Вход в офис Уполномоченного свободный, предварительная запись не требуется.

Законодатель особенно выделил такое обращение, как жалоба.

Статья 12. Жалобу Уполномоченному по правам человека может подать любое лицо (заявитель) независимо от гражданства, права, свободы и достоинства которого были нарушены на территории Краснодарского края.

Жалоба должна быть подана Уполномоченному по правам человека не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении.

В жалобе должны быть указаны фамилия, имя, отчество заявителя, его адрес, изложение существа решений или действий (бездействия), нарушивших или нарушающих, по мнению заявителя, его основные права и свободы, а также сопровождаться копиями решений, принятых по итогам рассмотрения жалобы в судебном или административном порядке.

Обращение законодательного органа государственной власти Краснодарского края или главы исполнительного органа государственной власти Краснодарского края должно сопровождаться документами и материалами, подтверждающими нарушения основных прав и свобод человека и гражданина, а также их особую общественную опасность. Обращение к Уполномоченному по правам человека не является препятствием для обращения к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

Жалобы, направляемые Уполномоченному по правам человека, не облагаются государственной пошлиной.

Таким образом, из смысла данной нормы Закона вытекает, что жалоба Уполномоченному подается только в письменной форме и только лично заявителем. Должны быть указаны данные о заявителе, а также суть нарушенных его прав. К письменному заявлению должны быть приложены документы и другие доказательства, подтверждающие обоснованность фактов, указанных заявителем.

На практике это требование Закона решается на приеме заявителя или, в случае, если жалоба подана по почте, путем направления дополнительного запроса в адрес заявителя с целью получения необходимых данных. Если обратившееся лицо не имеет необходимых познаний для написания жалобы, ему оказывается помощь консультантом аппарата, имеющим юридическое образование.

Уполномоченный не вправе самостоятельно проводить проверки, касающиеся вопросов состояния прав человека.



Закон обязывает Уполномоченного рассматривать жалобы в установленные сроки, но предоставляет ему право выбора действий согласно его мнению о наличии или отсутствии нарушений прав и свобод лица. Мнение Уполномоченного не обжалуется.

Статья 13. Получив жалобу, Уполномоченный по правам человека имеет право принять следующие решения:

принять жалобу к рассмотрению;

передать жалобу на рассмотрение государственному органу, органу местного самоуправления в Краснодарском крае или должностному лицу на территории Краснодарского края, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу;

разъяснить заявителю средства, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод;

мотивированно отказать в принятии жалобы к рассмотрению.

Отказ в принятии жалобы к рассмотрению обжалованию не подлежит.

Уполномоченный по правам человека не рассматривает жалобы на решения законодательного органа государственной власти Краснодарского края.

О принятом решении Уполномоченный по правам человека в 10-дневный срок уведомляет заявителя.

В случае начала рассмотрения жалобы Уполномоченный по правам человека информирует также государственный орган, орган местного самоуправления в Краснодарском крае или должностное лицо, решения или действия (бездействие) которых обжалуются, и предоставляет возможность дать свои объяснения по любым вопросам, подлежащим выяснению в процессе проверки.

Для эффективного рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе совершать действия, предусмотренные законом, среди которых: запрос информации, инициирование служебных расследований и проверок, получение объяснений, посещения мест совершения нарушений и другое. Закон предусматривает ответственность за невыполнение законных требований Уполномоченного и воспрепятствование его деятельности.

Если Уполномоченный находит жалобу обоснованной и требующей его вмешательства, то он принимает ее к рассмотрению. Прием жалобы к рассмотрению является наиболее значимой мерой реакции Уполномоченного. В этом случае выводы своей проверки Уполномоченный обязан изложить в специальном документе - заключении. Заключение направляется заявителю, а также, в случае обнаружения нарушений прав и свобод человека и гражданина, - органу или должностному лицу, допустившему эти нарушения, с изложением соответствующих рекомендаций по их устранению. Орган или должностное лицо, получившее заключение Уполномоченного, обязано его рассмотреть и в месячный срок направить письменный ответ о принятых мерах. В случае если рекомендации Уполномоченного не выполнены, то в отчете должно содержаться обоснование причин их невыполнения.

По результатам проверки принятой жалобы к рассмотрению Уполномоченный вправе предпринять и другие действия, направленные на восстановление нарушенных прав человека. Это может быть обращение в суд, прокуратуру, органы власти и другие. Уполномоченный вправе опубликовать свое заключение о результатах проверки по жалобе о нарушениях прав и свобод в средствах массовой информации Краснодарского края.

#### **4.2. Общий анализ поступающих жалоб**

В 2003 году Уполномоченный получил 950 обращений, среди которых 450 письменных, в том числе 380 жалоб. Все они были рассмотрены Уполномоченным, и на них были даны ответы.

Было подготовлено 530 документов: ответы на жалобы, запросы в инстанции, аналитические и другие документы.

По сравнению с предыдущим годом рост обращений к Уполномоченному возрос более чем в два раза. Скорее всего, это связано с распространением среди населения информации об институте Уполномоченного. Можно с большой долей вероятности прогнозировать увеличение обращений к Уполномоченному в текущем году, прежде всего за счет жителей районов края.

Статистика показывает, что большинство жалоб подано на действия или бездействие:

- судебной системы (более 35%);
- связанные с нарушением социальных прав (около 30%);
- правоохранительных органов (около 15%).

Среди поданных жалоб есть и такие, которые носят исключительно частный (личный) характер. В основном эти жалобы связаны с судебными делами, где участниками процесса выступают граждане. Понимая то обстоятельство, что для обратившихся может оказаться недоступной квалифицированная правовая помощь, сотрудники аппарата стремились разъяснить им порядок судебной и иной защиты своих интересов.

Еще одной особенностью поданных жалоб является то, что лица, обратившиеся к Уполномоченному, как правило, обращались во многие инстанции, но получили не удовлетворяющий их ответ. Эти жалобы содержат иногда десятки и сотни доказательных материалов.

#### **4.3. Причины, побуждающие обращаться заявителей с жалобами**

Рассматривая жалобы, Уполномоченный приходит к выводу, что основными причинами, побуждающими заявителей обращаться с ними в различные инстанции, являются:

1. Нежелание должностных лиц выполнять свои обязанности, а иногда и неспособность.

Приходится встречаться с бездушным безразличием к судьбам заявителей. Это явление всем известно, как и то, что оно носит массовый характер. К сожалению, до сих пор предпринимаемые усилия по устранению этой негативной практики не приносят должного результата.

Здесь также есть свои проблемы, среди которых рост бюрократии. Порой складывается такое впечатление, что чиновники уже не могут одолеть своих же собратьев.

2. Многие должностные и иные лица выполняют несвойственные им функции: принимают жалобы, подменяя различные службы, которые должны их рассматривать в силу выполнения, возложенных на них обязанностей.

Прежде всего эта критика адресована в адрес различных политических организаций, некоторых представителей депутатского корпуса, общественных организаций и им подобных.

Конечно, в некоторой степени понять их можно, что им нужны избиратели и сторонники. Многие помнят акцию одной из партий, которая, используя все публичные способы и формы, обещала заставить чиновников исполнять свои обязанности. Акцию провели, а люди остались при своих проблемах.

Преследуя свои цели, не стоит заводить бумажную круговерть, обманывая тем самым заявителя, вместо того чтобы объяснить ему, как обратиться в компетентный орган.

Становится понятной реакция служб, прежде всего прокуратуры и судов, на подобные пересылки с требованием представить ответ.

Заложником подобных политических игр оказался и Уполномоченный в период предвыборной кампании по выборам в Государственную Думу РФ. Уполномоченному предлагались варианты показательных посещений некоторых заведений, налаживался канал

пересылки обращений граждан, поступивших в адрес кандидата, предлагалось поддержать акции своим участием и другое.

Уполномоченному пришлось разьяснять неоднократно требование Закона, касающееся запрета на участие в деятельности политических партий, порядка обращения к нему заявителей и другие особенности его деятельности.

3. И еще одна причина - пробелы в законодательстве и его отсутствие.

Те, кто работает с жалобами, сталкиваются, кто в большей, а кто в меньшей мере, с категорией лиц, которые уже перешли в разряд "постоянных посетителей". Дело доходит до того, что порой они просто не дают возможности нормально работать учреждению. Сегодня нет в этом вопросе единого подхода. Знаем, что Генеральная прокуратура пошла своим путем и издала приказ, который в определенных случаях дает основания прокурорам на местах прекращать с подобными лицами переписку. Вместе с тем, с точки зрения соблюдения прав человека, применение данного акта весьма сомнительно. Даже Закон о психиатрической помощи не лишает людей, психически больных, гражданских прав. Другое дело, что этот же Закон предусматривает создание специальной независимой службы, которая осуществляла бы защиту прав этих лиц и оказывала им содействие. Норма осталась только на бумаге и не подкреплена на практике.

Второй пример. В нашем государстве не создана система работы с жалобами граждан. Она пока существует эпизодично. До сих пор мы руководствуемся Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1968 N 2534-VII "О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан", а также локальными актами. Что положительно, так это то, что в Краснодарском крае принят Закон N 162-КЗ от 25.02.1999 (в ред. Закона N 497-КЗ от 26.06.2002) "О порядке рассмотрения обращений граждан в Краснодарском крае". К сожалению, он не устраняет все пробелы, так как установление некоторых правовых норм находится в компетенции Российской Федерации.

В этом контексте стоит также обозначить проблему, касающуюся установления законодательно реальных правил взаимодействия Уполномоченного в регионе и федеральных структур. Прежде всего таких, как прокуратура, суды, МВД и им подобные. Пока многие законодательные инициативы не нашли своей поддержки среди бывшей Государственной Думы РФ.

## **Глава 5. Содействие Уполномоченным реализации прав лиц на судебную защиту**

Один из самых проблемных вопросов, который существует в настоящее время в деятельности Уполномоченного, - это отношения с судебной властью. Треть всех поступивших жалоб в адрес Уполномоченного связаны с деятельностью судов. К сожалению, попытка Уполномоченного встретиться с председателем Краснодарского краевого суда для обсуждения данной проблемы не увенчалась успехом. Уполномоченный дважды обращался с подобным предложением, но получил лишь стандартную отписку, суть которой сводится к тому, что места Уполномоченному в деятельности судебной системы нет.

Мнение Уполномоченного не совпадает с полученным им официальным ответом.

Вместе с тем начавшая складываться практика взаимоотношений с судами районного уровня все же вселяет надежду на взаимопонимание. Имеется ряд положительных примеров, когда суды оказывали содействие Уполномоченному в разборе жалоб, что приводило к их разрешению по существу.

Уполномоченный не склонен во всем обвинять судебную систему, так как многие факторы, влияющие на ее деятельность, не зависят только от нее самой. Однако Уполномоченный считает, что главный недостаток в ее деятельности - это отсутствие прозрачности, что существенно тормозит судебную реформу. Одним из путей устранения

этого недостатка является выполнение требований Закона РФ от 14.03.2002 N 30-ФЗ (в ред. Федерального закона от 04.07.2003 N 96-ФЗ) "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации" в части, касающейся создания квалификационной коллегии судей Краснодарского края с участием представителей общественности. Право принятия соответствующего акта, на основании которого проводилось бы это назначение, принадлежит Законодательному Собранию Краснодарского края.

Другим весьма важным шагом на пути обеспечения конституционных гарантий, на защиту своих прав и свобод жителями края через суд мог бы стать отсутствующий в ее системе уставный суд.

Для всеобщего понимания позиции Уполномоченного, касающейся выполнения им задачи по оказанию содействия в реализации права лиц на судебную защиту, он считает необходимым пояснить нижеследующее.

### **5.1. Право Уполномоченного рассматривать жалобы лиц на действия судебных органов**

Конституция РФ гарантирует соблюдение прав и свобод человека и гражданина на территории Российской Федерации, среди которых и право на судебную защиту (ч. 1 ст. 46 Конституции РФ).

Для того, чтобы норма Конституции РФ реально действовала и не являлась декларацией, государство создает разнообразные механизмы. Одним из таких механизмов и является институт Уполномоченного.

В соответствии с пунктом "б" ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находится "защита прав и свобод человека и гражданина".

Часть 2 ст. 76 Конституции РФ определяет, что "По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации".

Федеральным Конституционным законом "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации", статьей 5, установлено: "В соответствии с Конституцией (Уставом), законом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации".

Предоставленное право было реализовано в Краснодарском крае путем принятия аналогичного Закона "Об Уполномоченном по правам человека в Краснодарском крае".

Согласно Закону об Уполномоченном:

- Уполномоченный и его аппарат являются государственным органом с правом юридического лица (ст. 19).

- В компетенцию Уполномоченного входит защита прав и свобод человека и гражданина, определенных Конституцией РФ и Декларацией прав и свобод человека и гражданина (ч. 4 ст. 1).

- В своей деятельности Уполномоченный руководствуется законодательством РФ и края, а также "общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации".

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ).

Согласно действующему законодательству правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом. Судьи независимы и подчиняются только Конституции России и федеральному законодательству, что исключает вмешательство Уполномоченного в принятие судебных решений.

Этот принцип и не оспаривается Уполномоченным. Более того, он им полностью поддерживается и разъясняется в рамках правового просвещения. Однако Уполномоченный считает, что на территории края должны обеспечиваться гарантии государства на судебную защиту. Вмешательство в принятие судебных решений и содействие в обеспечении гарантий на судебную защиту - это абсолютно разные понятия.

Что такое гарантии на судебную защиту, или в чем заключается предмет ведения Уполномоченного, изложено в Европейской конвенции о защите прав человека (ЕКПЧ) 1950 г. Ее статья шестая устанавливает, что "каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона". Отсюда следует, что лицо может подать жалобу о нарушении прав человека, если считает, что:

- а). судебное разбирательство было несправедливым;
- б). судебное разбирательство не было публичным;
- в). дело не рассмотрено в разумный срок;
- г). суд не был независимым и беспристрастным.

В свою очередь, в широком смысле, говорить о том, что судебное разбирательство было "справедливым", можно только при обеспечении всех вышеназванных прав.

Названные в Европейской конвенции права человека не абстрактны, а имеют вполне конкретные понятия:

- Под справедливым судебным разбирательством понимается нарушение судом права лица на доступ к суду и осуществление судебного разбирательства в соответствии с установленными принципами и правилами в судопроизводстве (равенство сторон, право не свидетельствовать против самого себя, процедурные гарантии и др.).

- Публичный характер судебного разбирательства предполагает, как правило, открытость процесса. Однако здесь могут быть исключения, которые устанавливает закон. Например, судебное заседание может быть закрытым по соображениям морали, продиктованным интересами частной жизни и др. Во всех случаях вынесение судебного решения должно быть открытым.

- При определении критерия "разумного срока" должны учитываться сложность дела, подход властей к рассмотрению дела, различные аспекты поведения самого заявителя, которые могли способствовать разного рода задержкам, а также особые обстоятельства, которые могли бы оправдать продление разбирательства.

- Независимость и беспристрастность суда прежде всего определяются наличием закона о нем, а также реальным осуществлением принципа разделения властей, что гарантирует независимость судей. Этот принцип исключает совмещение должности судьи с функциями других ветвей власти. Нарушением этого принципа считается и неисполнение судебного решения органами исполнительной власти.

Уполномоченный намерен действовать по аналогии ст. 6 Европейской конвенции и принимать жалобы на действия судебных органов только в случаях нарушения прав лица на судебную защиту, при условии, что заявителем будет соблюдено требование Закона:

Статья 11 (извлечение). Жалоба на постановление, решение суда может быть подана Уполномоченному по правам человека только после вступления его в законную силу.

Уполномоченный не ставит своей целью подменять функции адвоката в обжаловании судебных решений, если даже в деле имеются спорные моменты и отдельные участники процесса решением не удовлетворены. Вместе с тем Уполномоченный считает необходимым разъяснять заявителям порядок обжалования такого решения, в том числе и в Европейском суде.

## 5.2. Несовершенство федерального законодательства

Основным и главным препятствием на пути реализации Уполномоченным задачи по содействию в реализации права на судебную защиту является несовершенство федерального законодательства.

Так, например, с 01.02.2003 в действие вступил новый Гражданский процессуальный кодекс. Законодатель изменил существовавшие нормы и лишил Уполномоченного ряда полномочий, в том числе и права на ознакомление с судебными делами. Таким образом <, > норма <, > изложенная в Законе об Уполномоченном, касающаяся судов, не действует.

### ГАРАНТ:

Статья 14 (извлечение). Знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных нарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел.

Наличие данного препятствия не позволяет Уполномоченному в отдельных случаях осуществлять всестороннюю и полную проверку поступивших жалоб.

Другим законодательно не урегулированным вопросом является участие Уполномоченного в судебном процессе. Закон об Уполномоченном предоставляет ему право:

Статья 16 (извлечение). По результатам проверки жалобы о нарушениях прав и свобод человека и гражданина Уполномоченный по правам человека вправе:

обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод человека и гражданина, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления в Краснодарском крае или должностного лица;

участвовать лично или через своих представителей в судебном заседании по рассмотрению жалоб граждан или их объединений на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления в Краснодарском крае и должностных лиц в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Согласно этой статье Закона в компетенции Уполномоченного находятся не все дела, а только узкая их часть. Согласно ГПК РФ эти дела возникают из публичных правоотношений (подраздел III). В то же время ГПК РФ исключил Уполномоченного из списка лиц, которые вправе обращаться в суд в интересах заявителей.

Конечно, Уполномоченный может выступить в суде в качестве представителя лица по доверенности, но в этом случае теряется фактор публичности и меняется его роль в процессе. Уполномоченный приобретает роль адвоката, а не публичного защитника нарушенных прав человека.

Приведенные выше примеры наглядно показывают, что Закон края об Уполномоченном гораздо демократичнее отдельных федеральных норм. Кроме того, он создает реальные механизмы для содействия Уполномоченным в реализации прав лиц на судебную защиту.

В настоящее время сообществом Уполномоченных в Российской Федерации предпринимаются усилия по внесению необходимых изменений в федеральные законодательные акты.

## 5.3. Жалобы о нарушении прав на справедливое судебное разбирательство

Как уже отмечалось выше, около трети всех поданных жалоб на имя Уполномоченного связаны с деятельностью судебной системы. В то же время в большинстве из них обжалуются вынесенные судами решения по делу.

Эти жалобы не подведомственны Уполномоченному, так как суть их сводится к тому, что заявители не согласны с применением тех или иных норм материального или процессуального права судом. Процессуальный закон не наделяет Уполномоченного правом отменять или пересматривать решения суда. Это может сделать только вышестоящий суд Российской Федерации. Возможно также обращение и в Европейский суд при условии, что нарушены права и свободы, охраняемые Европейской конвенцией. Порядок обращения также установлен Европейским судом.

При обращении к Уполномоченному с подобными жалобами он, в соответствии со ст. 13 Закона, обязан отказать в ее приеме к рассмотрению либо дать консультацию. Как правило, тем, для кого доступ к квалифицированной юридической помощи недоступен, Уполномоченный разъясняет порядок обжалования решения суда и на что необходимо обратить внимание при написании кассационной или надзорной жалобы.

Согласно ст. 402 УПК (вступил в действие с 01.07.2002) и ст. 376 ГПК РФ (вступил в действие с 01.02.2003) Уполномоченный может подать жалобу на решение суда только в том случае, если он являлся лицом, участвовавшим в деле.

Уполномоченный не дает оценки судебным решениям с точки зрения их законности. Он воздерживается и от комментария событий и фактов на предмет, имело ли место нарушение прав человека, если они стали предметом разбирательства в суде, а также в случае, если Уполномоченный не принимал участия в процессе.

Среди общего потока жалоб на действия судебных органов имеются и такие, которые поданы с указанием нарушения права на судебную защиту согласно ст. 6 ЕКПЧ. Хотя их количество не превышает 15%, тем не менее именно эти жалобы представляют интерес для Уполномоченного.

При наличии их обоснования Уполномоченный предпринимал меры к восстановлению нарушенных прав заявителя. Как правило, он обращался к председателю того суда, который указан в жалобе. В случае обоснованности жалобы в большинстве случаев предпринимались меры для восстановления прав заявителя, а в случае невозможности указывались причины. Несколько примеров для понимания данной категории жалоб.

Находящийся под стражей обвиняемый "Х" обратился с жалобой на то, что его дело пересылают из суда в суд и долго не назначается дата судебного заседания. Уполномоченный обратился к председателю Октябрьского районного суда г. Краснодара. Факт подтвердился. Выяснилось, что действительно Октябрьский и Ленинский суды не могли с мая по июль разобраться в подсудности данного дела.

19.05.2003 дело поступило в Октябрьский районный суд г. Краснодара, но потом 10.06.2003 было направлено в Ленинский районный суд г. Краснодара по подсудности. Однако 02.07.2003 оно было возвращено обратно в Октябрьский районный суд. 16.07.2003 было вынесено постановление о принятии дела к производству Октябрьским районным судом, а 25.07.2003 второе постановление о назначении судебного заседания. Гражданка "В", житель г. Краснодара, обратилась в Советский суд с исковым заявлением, но судья заявление не принял. Как требует закон, определения не вынес и отказ не обосновал. Заявитель направила документы в Верховный Суд, который переслал их в суд Краснодарского края, предварительно уведомив ее об этом. Из суда края также пришло письмо, в котором говорится, что документы отправлены в Советский суд.

Вот уже в течение года заявитель не может найти свои документы, так же как и добиться ответа судебных инстанций. Складывается впечатление, что они утеряны безвозвратно.

К сожалению, факт утери документов заявителей с участием суда Краснодарского

края не единичен. Разыскивать, а после восстанавливать свои документы пришлось и представителю общественной организации из станицы Ленинградской Краснодарского края гражданину "Р" после восстановления прав объединения на судебную защиту Верховным Судом РФ.

Находившийся в учреждении ИЗ-18-1 (изоляторе для задержанных N 1) г. Краснодара гражданин "С" указал в жалобе, что нарушается его право на скорый суд. После обращения Уполномоченного к председателю Туапсинского городского суда было установлено, что проблема кроется не в судебной волоките, а в несвоевременной доставке подсудимого в зал суда соответствующей службой. Оказалось также, что данный случай не исключение. Подобное имело место и в отношении подсудимых: "Х" - семь раз, "Б" - шесть раз, "З" - пять раз. Семь подсудимых не доставлялись по четыре раза, многие другие по два - три раза.

С целью устранения подобных нарушений прав лиц, находившихся в изоляторе N 1 г. Краснодара, на судебную защиту Уполномоченным было направлено информационное письмо в адрес начальника ГУИН Министерства юстиции по Краснодарскому краю.

Более сложную часть представляют жалобы на действия непосредственно судейского сообщества. Их сложность состоит в том, что зачастую заявителю весьма сложно доказать допущенные судьей нарушения его прав. Каждая такая жалоба тщательно анализируется Уполномоченным на предмет ее обоснованности, после чего предпринимаются соответствующие меры. В качестве примера можно привести дело гражданина "Б", жителя г. Горячий Ключ Краснодарского края, который обратился с жалобой на действия одного из судей Горячеключевского городского суда. Заявитель указал, что судья, рассматривая гражданское дело, дважды выносил в отношении его судебные решения об административной ответственности - административный арест на срок пятнадцать суток, - которые приведены в исполнение. В последующем судом Краснодарского края оба они были признаны незаконными и отменены.

Таким образом, заявитель был дважды лишен свободы незаконно. В связи с этим вызывает сомнение, насколько суд был беспристрастен и вынес справедливое решение.

Гражданину "Б" были разъяснены его права, дело находится на рассмотрении Уполномоченного.

Есть некоторое количество жалоб, которые затрагивают саму организацию деятельности судов: прием исков и выдачу судебных дел, посещения судов, прием граждан первыми лицами и некоторые другие. Например, были поданы две жалобы - адвоката и лица, участвовавшего в деле - на действия службы судебных приставов, осуществляющих пропуск в помещение Октябрьского районного суда г. Краснодара. Оба случая создали конфликтную ситуацию, по одному из них возбуждено уголовное дело.

Довольно значительная часть жалоб касается исполнения судебных решений.

Как известно, служба судебных приставов находится в подчинении Главного управления Министерства юстиции по Краснодарскому краю, тем не менее Уполномоченный считает необходимым поднять эту проблему именно в данной главе, касающейся судебной системы.

Уполномоченный не склонен обвинять в нарушении прав лиц только службу судебных приставов. Вина лежит на должностных лицах многих служб и ведомств, которые игнорируют требование закона об обязательности исполнения судебных решений.

Уполномоченный считает необходимым напомнить, что неисполнение решения суда является нарушением ст. 6 ЕКПЧ в части, касающейся независимости судов от других ветвей власти. Практика Европейского суда, в том числе и на примере жителя г. Славянска-на-Кубани, бывшего военнослужащего "К", показывает, что подобные дела ему подведомственны.

## **Глава 6. Жалобы о нарушении социальных прав**



В 2003 г. Уполномоченный получил большое количество жалоб о нарушении социальных прав граждан. Подавляющее большинство этих жалоб связано с пенсионным и социальным обеспечением. Это жалобы, которые можно обозначить как право на достойную жизнь.

С точки зрения существующего на сегодня законодательства, Уполномоченный не может говорить о том, что права в этой области нарушаются массово. Вместе с тем установленный размер пенсий и социальных пособий в стране не может гарантировать достойную жизнь граждан.

Общей причиной является огромное обнищание населения. В настоящее время в стране проживает более 31 миллиона человек за чертой бедности. Можно констатировать, что это в основном пенсионеры, общее количество которых сегодня достигает 30 миллионов.

На низком уровне продолжают оставаться и установленные государством социальные гарантии: бесплатная медицинская помощь, бесплатное жилье для малоимущих, доступ к бесплатному образованию и другие.

Государством установлены льготы для многих социальных слоев населения. Большая их часть вообще не финансируется, а некоторые социальные компенсации имеют настолько мизерные суммы, что их размером уже унижается человеческое достоинство.

В качестве примера и подтверждения изложенного. На сегодня размер государственного ежемесячного пособия на ребенка составляет 70 рублей; для одиноких матерей - 140 рублей; для детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов, и для детей военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, - 105 рублей. Из краевого бюджета доплата этой категории граждан производится в сумме 30 рублей. Думается, что комментарий излишен.

В июле 2003 г. депутаты Законодательного Собрания Краснодарского края приняли обращение к высшему руководству государства с просьбой пересмотреть существующий порядок льготного проезда на транспорте. Было приведено 11 федеральных законов, которые устанавливают бесплатный проезд для сотрудников многих министерств и ведомств и которые не обеспечены средствами из федерального бюджета. По этой причине бюджет края несет огромные убытки. Это значит, что их не получают люди, которые в них действительно нуждаются.

Изменить подобную практику и сделать социальные выплаты более высокими и адресными призвана система единого социального пособия, концепция перехода к которому в обозримом будущем утверждена постановлением главы администрации Краснодарского края в июле прошлого года.

Необходимо отметить, что органами власти в Краснодарском крае проводится существенная работа по обеспечению гарантий социальных прав жителей края. Только в системе социального обеспечения слабозащищенных слоев населения установлено и выплачивается более 20 социальных выплат, многие из которых стали действовать с 2003 года.

Так, с 1 января 2003 года вступил в действие Закон Краснодарского края от 30.04.2002 N 470-КЗ "О ежемесячной доплате к пенсии инвалидам вследствие военной травмы, а также инвалидам вследствие заболевания, полученного в период военной службы", которым введена ежемесячная доплата к пенсии в размере 400 рублей. Доплату получают около 3 тысяч инвалидов, постоянно проживающих в крае и получающих одну пенсию в органах Пенсионного фонда России.

23.07.2003 был принят Закон края N 601-КЗ "О ежемесячном пособии ветеранам подразделений особого риска", который установил выплату с 01.01.2004 ежемесячного пособия в размере 400 рублей ветеранам подразделений особого риска, постоянно проживающим на территории Краснодарского края.

Более 3,5 тысячи вдов получают ежемесячное пособие в соответствии с Законом края от 05.11.2002 N 537-КЗ "О ежемесячном пособии вдовам военнослужащих, лиц рядового и

начальствующего состава органов внутренних дел и сотрудников органов государственной безопасности, погибших при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей)".

Начаты выплаты ежемесячных пособий в размере 200 рублей детям погибших военнотружущих по призыву, непосредственно участвовавших в борьбе с терроризмом на территории Республики Дагестан, и при выполнении задач в условиях вооруженного конфликта немеждународного характера в Чеченской Республике.

На основании постановления главы администрации края от 29 октября 2002 года N 1235 в крае стали производиться компенсации, связанные с эксплуатацией специальных автотранспортных средств и транспортными расходами. Их размер установлен: получившим мотоцикл - 490 рублей, а автомобиль - 1732 рубля в год.

В 2003 году Уполномоченный неоднократно обращался в социальные службы города и края, с которыми установились конструктивные отношения. Вместе с тем есть отдельные факты, когда гражданам правоту приходилось доказывать через суд.

К Уполномоченному обратилась гражданка "В", проживающая в поселке Белозерном, которой неправильно определили размер пенсии в связи с ошибочной записью в трудовой книжке. У нее имеется судебное решение в ее пользу, которое обязало Управление пенсионного фонда РФ в Прикубанском административном округе внести исправление в трудовую книжку и пересчитать размер пенсии. Решение суда вступило в законную силу, однако ответчик отказался его исполнить.

Уполномоченный оказал содействие в возбуждении исполнительного производства.

Много поступивших жалоб связано с трудовыми отношениями. Не все они обоснованы с точки зрения трудового законодательства. Ныне действующий Трудовой кодекс ужесточил отношения работодателя с работником. Однако все же нарушения трудовых прав имели место, прежде всего они связаны с невыплатой заработной платы. Например, жительница г. Ейска "Н" обратилась с жалобой, где указала, что ей не выплачена заработная плата в сумме 12 тыс. рублей. Ранее она обращалась в государственную инспекцию труда, которая подтвердила задолженность, на виновных лиц был наложен административный штраф. Дело не сдвинулось с мертвой точки.

Заявительнице были даны необходимые консультации о порядке обращения в суд.

Есть и такие факты, когда по искам работников вынесены решения суда, но они не исполняются.

Гражданин "Х", житель Павловского района, уволен с предприятия ЗАО "Прогресс", но заработная плата в сумме 40 тыс. рублей не была выплачена. Заявитель обратился в суд с иском к своему бывшему работодателю, который признал его обоснованным. Решение суда не исполнено из-за отсутствия денежных средств. В отношении должника возбуждено исполнительное производство. На имущество наложен арест.

Зачастую причинами невыполнения судебных решений являются отсутствие денежных средств на счетах работодателей либо проведение процедуры банкротства.

Имеется некоторое количество жалоб, поступивших от пенсионеров, касающихся коммунальных служб. В основном они связаны с оплатой электроэнергии, газа, телефона. Их смысл сводится к тому, что у заявителей не хватает пенсии на оплату всех услуг, как результат - возникает задолженность по оплате. Соответствующие коммунальные службы подают в суд о взыскании задолженности либо прекращают оказывать услуги.

## **Глава 7. Жалобы о нарушении прав сотрудниками правоохранительных органов**

Количество жалоб, поступивших к Уполномоченному на действия правоохранительных органов, находится на втором месте от их общего количества, уступая только жалобам на судебную систему.

В основном заявители жалуются на действия прокуратуры, следственных органов и органов внутренних дел (милиции). Причем количество жалоб, поданных на каждого, приблизительно одинаковое. Вместе с тем по количеству обжалуемых действий они разнятся существенно.

Так, в жалобах, касающихся действий должностных лиц органов прокуратуры и следствия, в основном обжалуются отказ в возбуждении уголовного дела и действия следователя в ходе проведения им следственных действий.

Что касается жалоб на органы милиции, то спектр их весьма широк. В основном они касаются функций милиции общественной безопасности, при том, что доминируют жалобы на действия паспортно-визовой службы (ПВС). Зачастую эти жалобы связаны с действиями "не милицейского органа", но от решений которого во многом зависят действия ПВС, - комиссии миграционного контроля.

### **7.1. Жалобы о нарушении прав сотрудниками органа следствия и прокуратуры**

Существующий порядок возбуждения уголовного дела и ведения следствия по нему установлен действующим Уголовно-процессуальным кодексом РФ (УПК РФ), федеральными нормативными актами, ведомственными инструкциями и другими документами. Законодатель не наделил Уполномоченного правом осуществлять контроль за ходом следствия. Иными словами, он не вправе вмешиваться в действия следователя. Такое право по закону принадлежит прокурору, который осуществляет его в форме надзора за исполнением закона.

Уполномоченный не ставит цель быть посредником между заявителем и органом, осуществляющим надзор, а также адвокатом.

Жалоба на действия следственного органа будет обоснованной только в том случае, если заявитель укажет о нарушении прав и свобод человека. Например, в жалобе могут быть указаны факты о нарушении права на защиту (ст. 6 ЕКПЧ), пытках, бесчеловечном или унижающем достоинство обращении или наказании (ст. 3 ЕКПЧ), незаконном аресте или задержании (ст. 5 ЕКПЧ) и другие.

Жалоба будет считаться приемлемой, если она будет подана на действие следователя, как должностного лица, а не как органа дознания или следствия.

Один из подобных примеров. К Уполномоченному обратился гражданин "Б" с просьбой помочь привлечь к уголовной ответственности следователя прокуратуры и прокурора одного из районов Краснодарского края. Свою просьбу он мотивировал тем, что ими было совершено должностное преступление, так как в нарушение требований УПК РФ они изменили меру пресечения - арест - подписку о невыезде братьям "М", которые были привлечены к уголовной ответственности за нанесение тяжкого вреда здоровью, повлекшее по неосторожности смерть сына заявителя. Обвиняемые скрылись, и их местонахождение в настоящее время неизвестно.

Уполномоченный направил жалобу прокурору Краснодарского края, на которую был получен ответ. В нем говорится, что факт действительно имел место. Должностные лица допустили серьезные нарушения, за что им было строго указано на оперативном совещании в прокуратуре края.

Что касается жалоб на отказ в возбуждении уголовного дела, то Уполномоченный считает, что для заявителя первоочередным действием должна быть подача жалобы вышестоящему прокурору или в суд. Порядок обжалования отказа в возбуждении уголовного дела изложен в ст.ст. 124, 125 УПК РФ.

### **7.2. Жалобы о нарушении прав сотрудниками милиции**

Чтобы привлечь внимание к тому, что сегодня происходит в обществе при участии сотрудников милиции, привожу только несколько примеров из тех жалоб, которые приходят в адрес Уполномоченного постоянно.

Гражданин "Б", житель г. Горячий Ключ Краснодарского края, обратился с жалобой, в которой указал, что у него изъяли личные документы: паспорт и водительское удостоверение. Он был доставлен в УВД Западного округа г. Краснодара, где у него стали требовать деньги в виде штрафа за нахождение на территории края без регистрации. Как выяснилось позже, он был выписан из спорной квартиры по решению суда, о чем имеется отметка в паспорте.

Уполномоченный обратился к начальнику УВД Западного округа с письмом, в котором со ссылками на действующее законодательство, как федеральное, так и краевое, привел основания для изъятия паспорта и водительского удостоверения. В данном случае закон не предусматривает изъятие паспорта у гражданина России "Б", а тем более водительского удостоверения, при том, что тот вообще не управлял транспортным средством. Вскоре документы были возвращены заявителю.

Капитан Вооруженных Сил "Ф" был задержан сотрудником милиции, как он считает, незаконно, и посажен в металлическую клетку на улице, где он пробыл около трех часов. Был составлен протокол об административном правонарушении. После такого обращения у "Ф" существенно ухудшилось состояние здоровья, что подтверждено медицинскими документами. Добиться объективного проведения расследования факта его задержания и привлечения к ответственности милиционера за его действия, в том числе и жестокое обращение, он не может, несмотря на то, что направлял жалобы в различные инстанции.

Гражданин "К" был задержан 17.12.2002 сотрудниками Прикубанского РОВД по подозрению в совершении преступления. С помощью физического и психического воздействия признался в совершении преступления, которого не совершал. Данный факт подтвержден УСБ ГУВД Краснодарского края. Материал направлен в прокуратуру г. Краснодара. Заявитель утверждает о его преследовании со стороны правоохранительных органов и вымогательстве денег.

Гражданин "Б", русский, родился в Узбекистане. Женился в Краснодарском крае и два года прожил с женой. Три раза подавал документы на приобретение гражданства России, так как менялись требования к документам. После принятия документов к производству получил предписание из ПВС УВД Прикубанского округа г. Краснодара о немедленном выезде с территории края.

После обращения Уполномоченного в ПВС ГУВД Краснодарского края заявителю было дано разъяснение о неправомерности требований ПВС УВД Прикубанского округа.

Гражданин "Р", инвалид Великой Отечественной войны, проживающий в г. Краснодаре, обратился в ПВС УВД Прикубанского округа с просьбой заменить паспорт старого образца на новый. Ранее он прожил 65 лет в г. Грозном, после чего в 1996 г. переехал в г. Краснодар, где зарегистрировался по новому месту жительства. В ПВС УВД Прикубанского округа вместо замены паспорта от заявителя потребовали сначала получить гражданство РФ.

После обращения Уполномоченного к главе Прикубанского округа г. Краснодара паспорт был обменен незамедлительно.

Жителям г. Краснодара, братьям "Д", ПВС УВД Центрального округа было отказано# в получении паспортов на основании отсутствия регистрации по месту жительства. По этой причине они не были призваны в Вооруженные Силы РФ, лишились политических и многих гражданских прав. Причиной явилось то, что заявители проживают в ветхом жилье, которого уже нет по документам.

На обращение Уполномоченного в ПВС УВД Центрального округа получен ответ, что заявители имеют право на получение паспорта, и им было предложено обратиться в

соответствующую службу.

## **Глава 8. Жалобы о нарушении прав на объединение**

В 2003 году в адрес Уполномоченного поступила жалоба от членов Краснодарской региональной общественной организации "Краснодарский правозащитный центр" о нарушении их прав на объединение Главным управлением Министерства юстиции по Краснодарскому краю (ГУМЮ). В жалобе указано, что со стороны ГУМЮ предпринимаются усилия по закрытию их общественной организации. На их взгляд вызывают непонимание и действия прокуратуры, которая неоднократно запрашивала документы организации, предъявляя при этом необоснованные претензии.

Попытка в течение длительного времени, начиная с ноября 2002 г., отстоять свои права в суде оказалась неэффективной. Суды края систематически уклоняются от рассмотрения дела по существу, принимая необоснованные постановления, волокитят дело, имеются даже случаи утери документов при пересылке из одного суда в другой.

В апреле 2003 г. в Москве в Институте развития прессы состоялись общественные слушания, организаторами которых выступили ряд членов Комиссии по правам человека при Президенте РФ. В слушаниях участвовали также представители Минюста, известные лидеры общественных организаций федерального уровня, исполнительной власти и общественных объединений края. Участники обсуждали вопрос о преследовании региональных организаций в Краснодарском крае.

В настоящее время судебные тяжбы перешли на уровень Верховного Суда РФ, в них участвуют также и юристы из Москвы. Готовятся иски в Европейский суд.

Исходя из вышеизложенного, Уполномоченный считает необходимым напомнить о нижеследующем.

Статья 11 Европейской конвенции определяет, что "Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и свободу ассоциаций с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в них для защиты своих интересов.

Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом..."

Конституция РФ провозглашает: "Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных интересов гарантируется" (ст. 30);

"Каждому гарантируется свобода мысли и слова... Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом" (ст. 29).

Закон РФ от 19.05.1995 N 82-ФЗ "Об общественных объединениях" устанавливает гарантии деятельности общественного объединения. В частности, имеется перечень случаев, при которых возможна ликвидация организации через суд. В законе также сказано, что "Вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, не допускается, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом" (ст. 17).

Анализ жалобы и других материалов показывает, что кроме формальных претензий по приведению в соответствие некоторых положений устава ГУМЮ предъявляло их также и к содержанию докладов и иных документов, подготовленных членами общественных организаций, в которых давались оценки состояния прав человека в Краснодарском крае и действий власти по обеспечению их гарантий.

Выражая свое мнение, члены общественных организаций использовали право, предусмотренное ст. 29 Конституции РФ. В то же время Уполномоченный считает, что пользоваться этим правом необходимо так, чтобы не наносить вред "...интересам

государственной безопасности и общественному спокойствию, в целях предотвращения беспорядка и преступности, защиты здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц" (ст. 11 ЕКПЧ).

Все спорные вопросы должны разрешаться в суде, который, в свою очередь, должен обеспечить право на справедливое судебное разбирательство (ст. 6 ЕКПЧ). Попытки силового давления неперспективны и приносят лишь потерю имиджа.

### **Раздел III. Участие Уполномоченного в законотворческом процессе**

#### **Глава 9. Участие Уполномоченного в законотворческом процессе**

Одной из задач, которая возложена Законом на Уполномоченного, является его участие в законотворческом процессе по предмету его ведения:

Статья 10 (извлечение). Внесение предложений по приведению законодательства Краснодарского края в области прав и свобод человека и гражданина в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права.

Уполномоченный не наделен законодательной инициативой, хотя подобные примеры есть в других субъектах Российской Федерации (Московская, Пермская, Самарская области, Республика Татарстан и некоторые другие). Данная практика имеет тенденцию к развитию.

Не используются возможности Уполномоченного и на стадии разработки законопроектов и внесения их для рассмотрения на сессии депутатами Законодательного Собрания края. Для сравнения, Уполномоченный в Астраханской области систематически участвует в законотворческом процессе. Ему направляются законопроекты для дачи экспертного заключения, затрагивающие права и свободы жителей области. Он, так же как и все депутаты, получает пакет документов на этапе подготовки сессии, ему предоставлено постоянное место в зале заседаний областной Думы.

Участие Уполномоченного в законотворчестве - это наглядный пример на практике о приоритете прав человека в деятельности власти по отношению к своим гражданам. В свою очередь, подобное сотрудничество является дополнительным стимулом в принятии качественных законов законодателями: соответствие их международным стандартам и Конституции России в обеспечении гарантий прав человека.

В истекшем году Уполномоченный предпринимал усилия, направленные на участие в законотворческом процессе. Практику, когда инициативы могут иметь реальное воплощение в законе через депутата или группу депутатов, Уполномоченный считает вполне нормальной.

### **Раздел IV. Правовое просвещение**

#### **Глава 10. Правовое просвещение - задача института Уполномоченного**

Закон об Уполномоченном обязывает его заниматься проблемой правового просвещения на территории Краснодарского края. Задачей Уполномоченного является:

Статья 10 (извлечение). Правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека и гражданина, форм и методов их защиты.

### 10.1. Правовое просвещение как основа стабильности в обществе

Правовое просвещение неразрывно связано с гражданско-правовым образованием, ядром которого является образование в области прав человека. В этой сфере деятельности принимают участие как государственные, так и негосударственные организации, хотя доля участия государства пока продолжает оставаться значительной.

Важность образования в области прав человека настолько велика, что даже Генеральная Ассамблея ООН объявила его десятилетний период, начиная с 1 января 1995 года. ООН призвала все государства, международные организации, профессиональные объединения, образовательные учреждения, все секторы гражданского общества к совместным действиям и к объединению усилий для распространения всеобщей культуры прав человека с помощью информации, развития образования, организации учебных курсов.

В резолюции 49/184 Генеральной Ассамблеи от 23.12.1994 отмечается, что "образование в области прав человека должно выходить за рамки просто распространения информации и должно представлять собой комплексный и постоянный процесс, в рамках которого люди, находящиеся на всех уровнях развития и представляющие все слои общества, учатся уважать человеческое достоинство других и овладевать средствами и методами обеспечения этого уважения во всех обществах".

В российской политике гражданско-правовое образование ставится в разряд приоритетных: созданы и действуют ряд государственных программ.

Деятельность, направленная на правовое просвещение, является важным инструментом в социальном партнерстве, что ведет к стабилизации общества.

Практика заставляет делать вывод, что большое количество граждан не понимает суть изменений в области права, проводимых властью. Такое состояние отношений нельзя ставить в вину именно данной власти. Непонимание стало формироваться еще в 90-х годах, когда правовая система претерпевала значительные изменения. На смену бывшим ценностям пришли другие: права и свободы человека и гражданина как высшая ценность в обществе; независимый суд как гарант их соблюдения; многопартийность и плюрализм мнений; разделение властей и другие.

Низкий прожиточный уровень большинства населения, экономические просчеты властей, наличие спекуляции в действиях противоборствующих политиков лишь усугубили и без того сложный процесс осмысления обществом происходящих перемен. Если добавить к этому еще и разрушение системы гражданско-правового образования, начиная со школы, тогда станет понятным вопрос, почему на смену правосознанию пришел правовой нигилизм.

В массовом сознании право уже не является безусловной ценностью. Сегодня становится очевидным разрыв между новым демократическим законодательством и низким уровнем правосознания населения края.

В этой ситуации разъяснение обратившимся лицам законодательства России и Краснодарского края Уполномоченный считает выполнением задачи правового просвещения населения. Утверждение некоторых, что тем самым происходит обучение действиям по противостоянию власти, является, по меньшей мере, абсурдным.

В обстановке, когда издаваемые властью края правовые нормы являются частью общей правовой системы государства и нормотворчество жестко им контролируется, становится все больше проблематично принятие популярных для населения актов. Это значит, что разрыв между пониманием действий власти и иждивенческим желанием в обществе будет увеличиваться. И когда этот разрыв будет достигать определенной "критической массы", то существующее противоречие будет приводить к нестабильности в обществе, одной из форм которой является выражение недовольства состоянием дел в сфере прав человека; Нестабильность в обществе приводит к частой смене власти.

Правовое просвещение является тем инструментом, который позволит провести изменения в правосознании всех секторов общества в сторону понимания происходящих

процессов.

## 10.2. Участие Уполномоченного в правовом просвещении

Прошедший год следует отметить некоторым продвижением в общем процессе правового просвещения. Свой вклад внесли государственные структуры, призванные по роду своей деятельности заниматься вопросами просвещения и образования, а также некоммерческий сектор. Следует отметить включение в учебные программы ведущих вузов и многих школ края учебных дисциплин, связанных с правами человека, разработку и проведение общественными организациями профильных игр, семинаров, конкурсов и другое. Есть и примеры плодотворного сотрудничества двух секторов. Среди них проведенные конкурсы сочинений на темы прав человека Краснодарским отделением международного историко-просветительского благотворительного общества "Мемориал", игры школьников по знанию Конвенции о правах ребенка Краснодарской краевой общественной организацией выпускников российских вузов, летнего обучающего лагеря, лидерами ряда общественных организаций при поддержке международной неправительственной организации и другие. Многие из мероприятий и вновь создаваемые проекты были поддержаны Уполномоченным, в некоторых из них приняли участие и сотрудники его аппарата.

В настоящее время многие из государственных и негосударственных учреждений, занимающихся правовым образованием и просвещением, накопили хороший опыт, который может быть истребован в обществе. Проблема состоит в его обобщении и реализации.

Характерным для края в области правового просвещения является то, что, как правило, оно направлено на молодежную среду. С точки зрения стратегии - это верный путь. Вместе с тем задача массового правового просвещения стоит также остро потому, что именно изменения массового правового сознания граждан пока и не произошло.

В своей деятельности по выполнению задачи правового просвещения Уполномоченный пытался прежде всего помочь решить проблему разобщенности сил и средств. Он поддержал инициативу некоммерческих организаций на создание центра, который мог бы системно заниматься гражданско-правовым образованием и просвещением. Был проведен ряд встреч с заинтересованными лицами, совещаний и прочих мероприятий с его участием. Были сделаны некоторые наработки, но, к сожалению, пока вопрос остался открытым. Причин тому много, начиная от организационных, финансовых и заканчивая амбициозностью отдельных лидеров и непониманием важности задачи некоторыми должностными лицами.

Центр гражданского образования мог бы быть государственной структурой, учредителями которого могли бы выступить Уполномоченный и департамент образования и науки Краснодарского края. Центр должен иметь возможность получать бюджетное финансирование, а также привлекать внебюджетные средства.

Центр гражданского образования мог бы взять на себя, например, задачу по проведению ряда проектов в области гражданского образования и прав человека в детских летних лагерях. Эта инициатива могла бы иметь развитие и на федеральном уровне, что весьма важно для поднятия престижа Краснодарского края.

В Краснодарском крае должна быть разработана программа правового просвещения, заказчиком которой должны выступить власти, а ее исполнение взяли бы на себя как государственные, так и негосударственные структуры - победители открытого конкурса социальных проектов. Вот почему Уполномоченный так ревностно отстаивает внесение ряда положений в Закон "О взаимодействии органов государственной власти Краснодарского края и общественных объединений".

Сама по себе идея центра и программы не нова. Уже ряд регионов России имеют достижения в этой области. Можно привести пример Красноярского края, который имеет



уже солидный опыт работы в этой области. Начинали власти все еще в конце 90-х годов на уровне решений исполнительной власти, а теперь они имеют собственные законодательные основы, регулирующие вопросы гражданского образования и просвещения, а также свою программу их реализации.

Уполномоченным и его аппаратом был разработан проект "Электронная библиотека: гражданское образование и права человека". Уже начата реализация его первого этапа - создание электронной базы. Формируется также каталог, который уже рассылается в Интернет и с помощью которого можно заказать и получить в электронном виде документ или издание. Планируется, что на втором этапе осуществления проекта будет создана компьютерная программа и собственный сайт, который позволит многим потребителям электронной библиотеки пользоваться ею также самостоятельно. Каталог электронной библиотеки будет распространяться и в крае, прежде всего среди учебных заведений, общественных организаций, властных структур и других заинтересованных органов и лиц. В рамках проекта планируется взаимодействие с общественными организациями, в том числе и по совместному его осуществлению.

В истекшем году Уполномоченный стремился развивать сотрудничество с ведущими вузами Кубани: Кубанским государственным университетом (КубГУ) и Кубанским государственным аграрным университетом (КубГАУ). В КубГАУ Уполномоченным было прочитано две лекции перед студентами второго курса юридического факультета по темам, касающимся становления и развития института Уполномоченного в России и Краснодарском крае. Им и сотрудниками его аппарата был разработан курс "Права человека", который прошел апробацию на семинаре-тренинге, проведенном Уполномоченным в одном из филиалов КубГУ, с участием студентов юридического факультета. В планах дальнейшее совершенствование курса и его преподавание различным целевым группам.

Уполномоченный подписал соглашение с КубГУ о прохождении в аппарате Уполномоченного практики и стажировки студентами юридического факультета. Сотрудничество может стать взаимовыгодным: студенты получают необходимую практику и в то же время окажут помощь в проведении правового просвещения через участие в работе т.н. юридической клиники, акциях и других мероприятиях.

Уполномоченный поддерживает идею юридических клиник, осуществляемую в рамках проекта общественными организациями, что дает получить необходимую юридическую помощь населению края, особенно малоимущей ее части.

Проблема бесплатной юридической помощи для малоимущих слоев населения продолжает быть актуальной. Она напрямую связана с конституционным правом граждан на квалифицированную юридическую помощь. В настоящее время ее оказанием занимаются многие общественные организации, государственные органы, депутаты всех уровней и другие. В то же время участие в уголовном процессе в полной мере доступно только адвокату. Однако услуги адвоката многим оказываются не под силу. Уполномоченный считает, что во многом эту проблему удалось бы разрешить на основе социального гранта, выделенного из бюджета на конкурсной основе. В свою очередь, созданная система юридической помощи во многом разгрузила бы государственные учреждения и органы, работающие с обращениями граждан.

Задачи правового просвещения для Уполномоченного на практике оказались весьма трудно осуществимыми. Причина тому и отсутствие необходимых средств в его смете. Уполномоченному так и не удалось убедить некоторых должностных лиц исполнительной власти, как формирующих бюджет, так и имеющих средства для проведения правового просвещения, выделить необходимые суммы. По существующей у чиновников шкале, деятельность Уполномоченного приравнивали к деятельности департаментов.

По этой причине Уполномоченный не смог выполнить требование Закона об Уполномоченном и не опубликовал Доклад о своей деятельности в предыдущем году. По этой причине Уполномоченный не имел возможности осуществлять правовое просвещение

через СМИ, проведение семинаров, конференций и других массовых мероприятий, издать необходимые наглядные материалы и прочее.

На таком же уровне вопрос финансирования мероприятий по правовому просвещению в смете остался и на текущий финансовый год.

## **Раздел V. Развитие международного и межрегионального сотрудничества в области прав и свобод человека**

### **Глава 11. Развитие международного и межрегионального сотрудничества**

Деятельность Уполномоченного, направленная на развитие международного и межрегионального сотрудничества, является задачей, возложенной на него Законом:

Статья 10 (извлечение). Развитие международного и межрегионального сотрудничества в области прав и свобод человека.

Сотрудничество способствует продвижению положительного имиджа Краснодарского края на международном и межрегиональном уровнях, дает возможность оценить происходящие в нем процессы, провести их сравнения на предмет соответствия принятым во всем мире стандартам прав человека.

#### **11.1. Развитие международного сотрудничества**

2003 год можно по праву считать годом признания Краснодарского института Уполномоченного по правам человека на международном и межрегиональном уровнях.

19 мая 2003 г. Правление Европейского Института Омбудсмана приняло наш институт Уполномоченного в качестве действительного институционального члена.

Европейский Институт Омбудсмана (ЕИО) - это организация, созданная в соответствии с австрийским правом в 1988 году, штаб-квартира которой находится в Инсбруке. Это неправительственная организация, являющаяся одновременно и научным обществом и ставящая себе задачей как распространение и поддержку идеи Омбудсмана, так и рассмотрение и обработку вопросов защиты прав человека и гражданина одновременно со специфическими для Омбудсмана вопросами. В то же время ЕИО принимает активное участие в развитии и поддержке осознания социальных, экономических и культурных прав граждан, оказывает научную поддержку областным, региональным и национальным Омбудсман-институтам, стимулирует обмен опытом на различных уровнях и сотрудничает с организациями, ставящими перед собой такие же или подобные цели.

ЕИО занимается публикацией и поддержкой выпуска печатных материалов, организывает конференции под эгидой Омбудсмана, затрагивающие специальные и общие темы, сотрудничает с Советом Европы в признанном консультативном статусе в соответствии с Социальной Хартией о неправительственных организациях, имеющих право подавать коллективные жалобы, разрабатывает заключения и экспертизы, содержит библиотеку с собранием литературы, посвященной деятельности Омбудсмана.

ЕИО отвечает на запросы правительств и парламентов, касающиеся принципиальных вопросов и специфических тем, так и на отдельно взятые вопросы граждан, приходящие со всех концов Европы и затрагивающие темы существования, налаживания контактов и рамок компетенции института Омбудсмана.

Второй международной организацией, которая обратилась к Уполномоченному с предложением о сотрудничестве и которое было принято, был Европейский Центр

национальных меньшинств.

Европейский Центр также является неправительственной организацией, занимающейся проблемами национальных меньшинств. Его авторитет довольно высок на международном уровне. К рекомендациям, выдаваемым Европейским Центром, который признан экспертной организацией, прислушиваются на уровне ООН, СБСЕ, правительств государств и в других высоких кругах.

В сентябре 2003 г. Уполномоченный по просьбе Уполномоченного по правам человека в России Миронова О.О. встретился со своим коллегой - Уполномоченным по правам человека Верховной Рады Украины Карпачевой Н.И. Встреча была приурочена к посещению перехода между Россией и Украиной, осуществляемого посредством паромной переправы через Керченский пролив.

Акция была организована украинской стороной, в которой участвовали и представители СМИ. Весь ее ход освещали несколько телевизионных каналов.

Как известно, вопрос "переходов" неоднократно поднимался в российских СМИ, которые приводили примеры нарушения законных прав российских и иностранных граждан. Не обошли они стороной и переход через Керченский пролив.

Уполномоченные встретились с руководителями структур, осуществляющих пропуск граждан России и Украины, и ознакомились с организацией работы переходов двух стран.

Уполномоченные договорились уделять более пристальное внимание проблеме, а также о проведении встречи в будущем году.

### **11.2. Развитие сотрудничества с Уполномоченным Российской Федерации и Уполномоченными субъектов Российской Федерации**

2003 год отмечен также дальнейшим развитием института Уполномоченного в Российской Федерации и регионах Российской Федерации. В настоящее время он учрежден и действует, кроме Российской Федерации, уже в 26 субъектах России.

Уполномоченным налажена и поддерживается постоянная связь со всеми Уполномоченными, что позволяет ему находиться постоянно в курсе событий, происходящих у них, обмениваться новостями, изучать предложения друг друга, направленные на улучшение ситуации с правами человека, оперативно реагировать на распространяемую информацию в этой области и другое. Как показывает практика, Краснодарский институт Уполномоченного имеет высокий уровень развития, что позволяет Уполномоченному и его аппарату чувствовать себя уверенно среди своих коллег.

Уполномоченный является членом Координационного Совета при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации.

Периодически Уполномоченный встречается с Уполномоченными других регионов для обсуждения наиболее значимых тем, касающихся прав человека. Одна из таких встреч состоялась с 26 по 28 марта 2003 г. в г. Калининграде, где прошел круглый стол на тему "Соблюдение прав человека: проблемы миграции и гражданства". Мероприятие было приурочено известной проблеме, касающейся осуществления свободы передвижения российских граждан в условиях необходимости пересечения межгосударственных границ. Инициатором проведения такой встречи выступил Уполномоченный по правам человека в Калининградской области Вершинина И.А.

Важно то, что в работе круглого стола приняли участие Комиссар по правам человека Совета Европы Альваро Хиль-Роблес, некоторые Омбудсмены европейских, в том числе скандинавских стран, ответственные работники Генерального Департамента по правам человека Совета Европы, губернатор Калининградской области Егоров В.Г., председатель Калининградской областной Думы Микитин В.А., многие другие высокие должностные лица министерств и ведомств.

По итогам круглого стола его участниками были приняты ряд важных обращений и

заявлений.

Сотрудничество Уполномоченных развивается и в форме Ассоциации Уполномоченных по правам человека Южного федерального округа. Такое неформальное объединение позволяет Уполномоченным координировать свои действия с учетом специфики этого сложного региона. В настоящее время в Южном федеральном округе (ЮФО) действует уже семь институтов Уполномоченного: в Краснодарском и Ставропольском краях, Астраханской и Волгоградской областях, Республиках Калмыкии, Ингушетии, Карачаево-Черкесии.

16 - 17 октября 2003 г. в г. Астрахани состоялась межрегиональная конференция "Институт Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ Юга России: проблемы становления, опыт взаимодействия с органами государственной власти, перспективы развития". Конференция была организована координатором Ассоциации Уполномоченных ЮФО, Уполномоченным по правам человека в Астраханской области Виноградовым В.В. В ее работе приняли участие губернатор Астраханской области Гужвин А.П., председатель Государственной Думы Астраханской области Анисимов П.П., ответственные работники аппарата Полномочного представителя Президента РФ в ЮФО, сотрудники Комиссариата по правам человека Совета Европы и Европейской Комиссии в России, канцлер юстиции Эстонии Йокс Аллар, президент Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического Центра "Стратегия" Сунгуров А.Ю., другие официальные лица.

Уполномоченный выступил на одном из заседаний конференции с докладом на тему "Новые государственные правозащитные структуры Кубани: поиск путей устойчивого развития и повышение эффективности работы".

На конференции обсуждался вопрос о создании совещательного органа по вопросам прав человека при Полномочном представителе Президента РФ в ЮФО Казанцеве В.Г.

Участники конференции приняли итоговый документ, в котором говорится: "В целом можно констатировать, что к настоящему времени Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации, входящие в ЮФО, постепенно становятся неотъемлемым элементом системы защиты прав человека, служат связующим звеном между органами государственной власти и гражданским обществом.

В большинстве субъектов РФ, входящих в ЮФО, органы законодательной и исполнительной властей, суды и органы прокуратуры с пониманием и поддержкой восприняли появление института Уполномоченного по правам человека, активно участвуют в деле его становления.

Вместе с тем процесс формирования и развития данного государственного правозащитного института идет сложно и противоречиво.

Прежде всего сказывается несовершенство нормативной базы деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации".

В документе также отмечается, что "для регионов ЮФО, как, пожалуй, ни для кого, злободневны проблемы, связанные с миграцией и гражданством, проблемы, связанные с обеспечением прав людей, которые, в свою очередь, обусловлены многонациональным составом территорий, наличием и близким сосуществованием различных конфессий, традиционных жизненных укладов".

Конференция наметила ряд мероприятий по развитию ассоциации Уполномоченных по правам человека ЮФО.

### **11.3. Развитие сотрудничества с властными структурами федерального уровня**

В истекшем году Уполномоченный продолжил налаживание взаимодействия с государственными властными структурами федерального и межрегионального уровней с целью создания эффективных механизмов по выполнению возложенных на него задач в

сфере прав человека. Уполномоченный посетил ряд мероприятий, проводимых органами власти, и принял участие в их работе.

Так, например, 15 - 16 июля 2003 г. Уполномоченный совместно с Уполномоченными других регионов, участвовал в работе Общероссийского совещания руководителей комиссий по правам человека при главах исполнительной власти субъектов РФ, которое состоялось в г. Москве. Принятые на Совещании документы легли в основу его деятельности по установлению сотрудничества с Главным управлением исполнения наказания Министерства юстиции РФ по Краснодарскому краю. Уполномоченный принял участие в формировании Общественного совета при этом органе и согласился стать его членом, посетил ряд подведомственных ему заведений.

По приглашению председателя Общественной комиссии, председателя Комитета Совета Федерации по социальной политике В.А. Петренко Уполномоченный по правам человека в Краснодарском крае принял участие в работе научно-практической конференции "Интеграция политики гендерного равенства в деятельность законодательных органов власти субъектов Российской Федерации и уполномоченных по правам человека", которая проходила в городе Москве, в Совете Федерации с 30.06.2003 по 01.07.2003. Организаторами мероприятия выступили: Общественная комиссия при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Международный Республиканский институт при участии кафедры семейной и гендерной политики Московского государственного социального университета.

Целью конференции было обсуждение острых проблем соблюдения прав человека в контексте гендерного равенства, обмен опытом по включению вопросов гендерного равенства в повседневную работу законодательных органов власти и УПЧ в регионах.

В ее работе приняли участие: члены Совета Федерации, члены общественной комиссии при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, УПЧ РФ и УПЧ регионов, представители общественности и научных кругов.

По итогам работы конференции был принят документ "Рекомендации научно-практической конференции: "Интеграция политики гендерного равенства в деятельность законодательных органов власти субъектов Российской Федерации и уполномоченных по правам человека".

Сотрудничество с законодателями привело к тому, что в октябре 2003 г. Уполномоченный получил письмо от Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ Миронова С.М. с предложением стать "постоянным партнером в деятельности по организации системы мониторинга в РФ".

Суть предложения сводится к тому, что объединенные в Совет законодателей, в формировании которого принимают непосредственное участие Совет Федерации и законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в который входят: Комиссия Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации, Комитет по конституционному законодательству, Комитет по правовым и судебным вопросам, Комитет по делам Федерации и региональной политике, Комитет по вопросам местного самоуправления, намерены создать систему мониторинга законодательства. Для выполнения этой задачи формируется творческий коллектив, включающий в себя как организации, так и специалистов, заинтересованных в создании эффективных механизмов повышения действенности законодательства и эффективности его влияния на общественные отношения и на улучшение реальной жизни российских граждан.

Предложение было принято Уполномоченным, поскольку оно отвечает возложенной Законом задаче по совершенствованию законодательства.

12 - 13 ноября 2003 г. Уполномоченный принял участие в работе семинара-совещания в г. Ставрополе на тему "О повышении эффективности работы с обращениями граждан в Южном федеральном округе".

Организаторами мероприятия выступили аппарат полномочного представителя Президента РФ в Южном федеральном округе и Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан.

В работе семинара-совещания также участвовали руководители подразделений органов исполнительной власти субъектов РФ, судебных органов, прокуратуры, приемных, работающих с жалобами граждан администраций и Полномочного представителя Президента РФ в ЮФО, Уполномоченные по правам человека субъектов РФ, входящих в ЮФО, и другие лица.

С докладом выступил начальник Управления по работе с обращениями граждан Администрации Президента РФ Миронов М.А., который рассказал о структуре Управления и порядке работы с обращениями лиц.

Материалы по итогам поездок Уполномоченного широко распространялись его аппаратом в Интернет, а также среди заинтересованных организаций и лиц.

Уполномоченным были подготовлены выступления на темы: "Комиссия по правам человека при главе исполнительной власти: поиск новых путей развития" и "Жалобы лиц как источник получения сведений о состоянии прав человека".

#### **11.4. Развитие межрегиональных связей с некоммерческим сектором**

Уполномоченный придает большое значение развитию и межрегиональных связей с некоммерческим сектором. Необходимо отметить наиболее значимые из них.

Так, уже традиционным, развивающимся еще со времени становления института Уполномоченного на Кубани, является взаимно полезное сотрудничество Уполномоченного с Санкт-Петербургским гуманитарно-политологическим Центром "Стратегия", который продолжает свою миссию по развитию института Уполномоченного по правам человека в регионах РФ, а также является научно-учебной базой для сотрудников аппарата. В настоящее время на курсах повышения квалификации, организованных СПб Центром "Стратегия" совместно с Центром гражданского образования и прав человека Санкт-Петербургского государственного университета и Центром подготовки руководителей (г. Пушкин), обучается три сотрудника аппарата, по окончании которых они получают государственный диплом. Кроме того, аппарату была оказана методическая и техническая помощь как поддержка его развития.

Уполномоченный считает перспективным дальнейшее сотрудничество с СПб Центром "Стратегия", особенно что касается правового просвещения, так как его президент Сунгуров А.Ю. возглавляет Общественный экспертный совет по гражданскому образованию и образованию в области прав человека при Комитете Государственной Думы по образованию и науке Государственной Думы РФ.

Уполномоченный выражает готовность к дальнейшему участию в Программе "Омбудсман", осуществляемой СПб Центром "Стратегия" по дальнейшему развитию института Уполномоченного на Северном Кавказе, в формате деятельности Северо-Кавказской исследовательской группы (СКИГ).

Перспективной является и научно-исследовательская деятельность. Возможно, что она приведет к созданию на базе СПб Центра "Стратегия" и межрегиональных исследовательских групп научно-исследовательского института "Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации". Одним из направлений будущего института должна быть деятельность по координации усилий ученых и практиков по выработке "Концепции развития института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации".

Уполномоченный ценит деловые отношения, сложившиеся с руководством Московской Хельсинкской Группы (МХГ), являющейся одним из членов Международной Хельсинкской Федерации (ХФ). МХГ на сегодня - это одна из авторитетнейших

правозащитных общественных организаций в России, которая вносит весомый вклад в построение гражданского общества и с мнением которой считаются как в России, так и за рубежом.

13.08.2003 по приглашению Уполномоченного с ознакомительным визитом посетила его офис Алексеева Л.М., член Комиссии по правам человека при Президенте РФ, президент Международной Хельсинкской Федерации, председатель Московской Хельсинкской Группы, которая в этот период находилась в Краснодаре.

Были обсуждены многие вопросы, представляющие взаимный интерес. Было отмечено, что имеющиеся отношения имеют Перспективу развития в сотрудничестве, в том числе и в осуществлении совместных Проектов. Уполномоченный поддерживает усилия МХГ, направленные на правовое просвещение и оказание юридической помощи населению, одним из которых является создание "юридических клиник" в регионах, а также развитие некоммерческого сектора как необходимой составляющей гражданского общества.

В прошедшем году некоторые сотрудники аппарата прошли обучение на обучающих семинарах, организованных общественными объединениями. Среди них: Общественный фонд "Партнер" (г. Москва), "Международная сеть - Молодежное правозащитное движение" (г. Воронеж) и другие. Участие в семинарах явилось полезным вкладом в повышение их квалификации.

## **Раздел VI. Выводы, вытекающие из Доклада, и предложения по обеспечению гарантий соблюдения прав человека в Краснодарском крае**

### **Глава 12. Выводы, вытекающие из Доклада, и предложения по обеспечению гарантий соблюдения прав человека в Краснодарском крае**

#### **12.1. Выводы, вытекающие из Доклада**

Прошедший 2003 год характеризовался дальнейшим экономическим ростом в Краснодарском крае.

В сфере межнациональных и межконфессиональных отношений, наиболее сложной для края, не отмечалось ухудшения состояния и возникновения серьезных конфликтов на этой почве.

Обеспечены законодательно и на практике гарантии политических прав граждан на смену федеральной власти через выборы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Законодательная и исполнительная власти края обеспечили серьезные подвижки в обеспечении реализации жителями края своих социально-экономических прав. Одной из них является введение более двадцати социальных выплат для социально неблагополучных категорий граждан.

Заложены основы, через принятие Закона Краснодарского края "О взаимодействии органов государственной власти Краснодарского края и общественных объединений", для дальнейшего конструктивного взаимодействия власти и общества в деле построения гражданского общества.

Вместе с тем в истекшем году все же продолжали иметь место нарушения гражданских прав лиц.

Основное количество жалоб, треть из всех поступивших, было подано Уполномоченному о нарушении прав на справедливое судебное разбирательство. Многие из жалоб обоснованы.

Второе место по количеству поступивших жалоб указывают о нарушении социальных

прав заявителей. С точки зрения действующего законодательства, не все они обоснованы. Однако существующий жизненный уровень большинства обратившихся нельзя назвать достойным.

Не произошло серьезных изменений в соблюдении прав и свобод человека органами внутренних дел (милиции). В основном допущенные ими нарушения касаются реализации лицами их прав на свободу передвижения и свободный выбор места жительства.

Продолжали оставаться проблемы во взаимоотношениях исполнительной власти края и некоторых правозащитных общественных объединениях#, вплоть до конфликтных ситуаций с вмешательством представителей некоммерческого сектора и неправительственных организаций межрегионального и международного уровней.

Институт Уполномоченного по правам человека в Краснодарском крае развивался недостаточно эффективно из-за целого ряда причин организационного плана, решение которых не находилось в компетенции Уполномоченного.

### **12.2. Предложения Уполномоченного по обеспечению гарантий соблюдения прав человека в Краснодарском крае**

Для обеспечения гарантий реализации прав и свобод человека и гражданина лицами, находящимися на территории Краснодарского края, в будущем году, устранения имеющихся фактов их нарушения Уполномоченный предлагает:

1. Подготовить и принять программу Краснодарского края по правовому просвещению. Уполномоченный готов принять непосредственное участие в ее разработке и реализации.

2. Органам власти совместно с Уполномоченным выступить соучредителями центра гражданского образования и прав человека.

3. Создать необходимую правовую и материальную основу для организации сети бесплатных юридических консультаций для жителей края.

4. Принять необходимый акт о представителях общественности в квалификационной коллегии судей Краснодарского края.

5. Создать необходимые условия для дальнейшего развития института Уполномоченного по правам человека в Краснодарском крае и эффективной его деятельности.

Уполномоченный по правам  
человека в Краснодарском крае

А.Г. Козицкий