

ДОКЛАД
О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В РЕСПУБЛИКЕ ДАГЕСТАН
В 2011 ГОДУ

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
I. Общая характеристика поступивших обращений.....	5
II. Реализация конституционных прав человека и гражданина	
2.1. Соблюдение социальных прав граждан	9
2.2. Соблюдение прав граждан в сфере жилищных отношений	16
2.3. Соблюдение прав человека в сфере миграционных отношений	22
2.4. Соблюдение прав лиц в сфере предварительного расследования.....	26
2.5. Соблюдение прав лиц, содержащихся в пенитенциарных учреждениях	37
2.6. Обеспечение права граждан на справедливое судебное разбирательство	40
2.7. Реализация права граждан на обращение в органы местного самоуправления	46
III. Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Республике Дагестан с органами государственной власти, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества. Межрегиональное и международное сотрудничество в области защиты прав человека	49
IV. Содействие правовому просвещению населения по вопросам прав и свобод человека и гражданина.....	56
Заключение.....	60

Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Дагестан (далее – Уполномоченный) в 2011 году подготовлен в соответствии со статьей 11 Закона Республики Дагестан от 17.03.2006 г. № 11 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Дагестан».

Основой доклада является анализ жалоб и обращений, поступивших к Уполномоченному как в письменной, так и устной форме, и результаты их рассмотрения, а также публикации в средствах массовой информации (далее – СМИ).

Цель настоящего доклада - проанализировать ситуацию в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина; выявить наиболее актуальные проблемы реализации прав человека и причины, вызывающие их нарушения.

Доклад содержит выводы и рекомендации государственным и муниципальным органам, их должностным лицам, а также направлен на информирование дагестанцев о положении дел в сфере обеспечения и защиты прав и свобод человека в республике.

В соответствии со статьей 11 Закона Республики Дагестан от 17.03.2006 г. № 11 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Дагестан» Уполномоченный направляет доклад о своей деятельности Президенту Республики Дагестан, в Народное Собрание Республики Дагестан, Конституционный Суд Республики Дагестан, Верховный суд Республики Дагестан, Арбитражный суд Республики Дагестан и прокурору Республики Дагестан.

Представленный доклад публикуется в республиканской газете «Дагестанская правда», издается отдельной брошюрой и размещается на официальном сайте Уполномоченного в сети «Интернет».

ВВЕДЕНИЕ

Современные политические и социально-экономические процессы в России и в Дагестане во многом определяются взаимоотношениями государственных институтов и гражданского общества, реализацией общепризнанных демократических принципов, основанных на защите прав и свобод человека и гражданина, равноправии граждан, верховенстве закона.

В последние годы в республике осуществлен ряд позитивно оцениваемых экспертным сообществом мер в сфере законодательства и публичной политики.

В 2011 году приняты законы Республики Дагестан, предусматривающие дополнительные гарантии защиты прав граждан. К ним относятся, например, Закон Республики Дагестан от 06.06.2011 г. № 27 «Об утверждении республиканской целевой программы "Здоровье пожилых людей в Республике Дагестан на 2011-2015 годы», Закон Республики

Дагестан от 07.10.2011 г. № 50 "О дополнительных мерах социальной поддержки инвалидов и ветеранов боевых действий в Афганистане, членов семей погибших (умерших) инвалидов и ветеранов боевых действий в Афганистане».

В то же время, наблюдается определенное несоответствие между правильными декларациями органов власти и реальными сложностями в решении каждодневных элементарных вопросов граждан.

В своем Послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации Д.А. Медведев указал: «Люди устали от отсутствия возможности эффективно, в разумные сроки решать свои проблемы. Люди устали от того, что их интересы игнорируют, порой просто не замечают».

Граждане обращаются в «высокие» инстанции по вопросам, которые должны разрешаться органами местного самоуправления, территориальными органами федеральных и республиканских органов власти.

К сожалению, именно органы местного самоуправления, к которым наиболее часто обращаются граждане для решения своих проблем, не всегда имеют материальные ресурсы, а самое главное – полное представление о реальных потребностях граждан. Следует иметь в виду и непрофессионализм и не всегда добросовестное отношение к исполнению своих обязанностей работников органов муниципальной власти.

Это нередко расценивается гражданами как оторванность интересов бюрократического аппарата от жизненных проблем основной массы населения и способствует социальной напряженности в обществе. Полагаю, не надо никого убеждать в том, что содержательный диалог между обществом и властью позволяет эффективнее решать первоочередные проблемы, чем митинги, шествия и демонстрации.

Результативность этого диалога должна стать одним из важнейших критериев оценки деятельности органов всех уровней.

Несмотря на повышение уровня открытости власти и развитие форм взаимодействия Президента Республики Дагестан с общественными объединениями, установление конструктивного диалога общества и власти является в настоящее время одной из важнейших проблем. Очень важно, насколько власть готова прислушиваться к общественному мнению, реагировать на него.

Значимым событием 2011 года стало проведение в г. Махачкале выездного заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, на котором в течение двух дней обсуждались вопросы безопасности и соблюдения прав граждан на Северном Кавказе. Заседание Совета проводилось в виде открытой площадки, где каждый из присутствующих представителей как власти, так и общественных организаций мог высказать свое мнение по обсуждаемым проблемам.

Одним из основных выводов состоявшихся дискуссий был вывод о том, что решение ряда проблем, связанных с обеспечением прав граждан в

нашей республике, в определённой мере зависит от слаженной работы правоохранительных органов, от степени доверия общества к ним.

Граждане должны получать объективную картину событий и убедительные ответы на возникающие вопросы по фактам, связанным с деятельностью правоохранительных органов, ставших предметом общественного внимания.

В связи с этим своевременным считаю вопрос о создании в республике системы общественного контроля, для чего в первую очередь следует разработать и принять Закон Республики Дагестан «Об общественном контроле в Республике Дагестан». На федеральном уровне аналогичный законопроект разрабатывается Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека.

Целью законопроекта является создание такой системы, которая позволит обеспечить постоянный контроль за реализацией конституционных прав и свобод граждан.

В настоящее время законодательство, регламентирующее различные формы общественного контроля - общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные советы при органах исполнительной власти, не сложилось в целостную систему, а принципы общественного контроля не всегда получают адекватное отражение в конкретных законах и положениях.

Правовая база для функционирования всех звеньев общественного контроля на всех уровнях государственной власти позволит обеспечить общественный контроль как эффективное средство развития гражданского общества в России.

Принятие такого закона будет способствовать преодолению административно-бюрократических барьеров и повышению социальной ответственности всех уровней власти.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПОСТУПИВШИХ ОБРАЩЕНИЙ

Уполномоченный в соответствии с Федеральным законом от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и Законом Республики Дагестан от 17.03.2006 г. № 11 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Дагестан» в рамках своей компетенции осуществляет рассмотрение обращений граждан.

В 2011 году количество обращений, поступивших к Уполномоченному, увеличилось по сравнению с 2010 годом на 6,1% и составило 1269.

В большинстве обращений заявители жаловались на нарушение их социально-экономических прав – 707 обращений, что составило 56 % от общего количества обращений, из них: жилищных прав – 296, социальных гарантий – 172, трудовых прав – 100, земельных прав – 51, права на охрану

здоровья и медицинское обслуживание – 45, прав детей – 21, прав военнослужащих – 13, долговых обязательств государства (банковские вклады) – 9.

Как и в предыдущие годы основное количество обращений в этой сфере связано с нарушениями жилищных прав граждан, число которых в 2011 году, по сравнению с 2010 годом, возросло на 16%. Нарушения затрагивали проблемы улучшения жилищных условий, выдачи безвозмездных субсидий, сертификатов, переселения из ветхого и аварийного жилья, жилищно-коммунального обслуживания, выплаты компенсаций за утраченное жилье и имущество.

Большое число обращений касалось нарушений прав заявителей в области предоставления социальных гарантий при назначении и пересмотре пенсий, пособий, ежемесячных денежных выплат, оказании мер социальной поддержки, выдаче льготных удостоверений.

Одну седьмую часть обращений занимали жалобы граждан по фактам нарушений трудовых прав, которые касались увольнения и восстановления на работе, невыплаты заработной платы и выходного пособия, сокращения штатной численности.

В связи с ощутимой нехваткой земельных участков в муниципальных образованиях и трудностями по их оформлению в собственность по прежнему острой остаётся проблема реализации земельных прав заявителей, связанных с выделением земельных участков под индивидуальное жилищное строительство, получением правоустанавливающих документов, осуществлением землеустроительных работ.

Жалобы на нарушения прав в сфере охраны здоровья и медицинского обслуживания связаны с проблемами обеспечения граждан лекарственными средствами, санаторно-курортными путевками, установления группы инвалидности.

Количество обращений на действия сотрудников правоохранительных органов увеличилось на 13,3 % до 339, что составило 26,7 % от общего количества обращений, из них: жалобы по вопросам дознания и следствия – 247, жалобы на нарушения миграционных прав – 37, жалобы на действия судебных приставов – 28, жалобы на незаконные методы расследования – 27.

В основном граждане жаловались на нарушения их прав в ходе предварительного расследования, отказ в установлении гражданства и выдаче паспортов, неисполнение решений судов.

К Уполномоченному продолжают поступать обращения граждан о похищениях их родственников (15 заявлений против 9 в прошлом году).

Существенно увеличилось количество жалоб граждан на несогласие с приговорами и решениями судов - 193, что составило 15,2% от общего количества обращений.

В жалобах данной категории граждане в основном обращаются к Уполномоченному с просьбой об оказании содействия в отмене приговоров либо решений судов, что не входит в компетенцию Уполномоченного и противоречит конституционному принципу независимости судебной

системы. По таким обращениям заявителям даются правовые консультации о порядке обжалования указанных судебных актов.

Особое внимание Уполномоченный уделяет рассмотрению коллективных обращений граждан. Таких жалоб поступило 12 (от 259 граждан). В основном эти жалобы касались нарушений трудовых прав, улучшения инфраструктуры населенных пунктов, защиты прав на надлежащее жилищно-коммунальное обслуживание, жилищных проблем, вопросов закрепления земельных участков за пользователями.

В отличие от предыдущих лет, когда приём граждан производился по графику, в 2011 году Уполномоченным и сотрудниками его аппарата приём граждан осуществлялся ежедневно в рабочие дни, в ходе которого давались юридические консультации и осуществлялось принятие жалоб.

Обращения также поступали по электронной почте, из средств массовой информации и по телефону, получила своё продолжение и практика проведения ежегодных «горячих» телефонных линий. По результатам рассмотрения 103 поступивших на «горячую» телефонную линию обращений 10 были разрешены положительно, всем обратившимся даны разъяснения, а ряд обращений Уполномоченным взят на контроль и по ним направлены запросы в соответствующие органы государственной власти.

Кроме того, с обновлением в 2011 году сайта Уполномоченного (www.dagombu.ru) у граждан появилась возможность не только ознакомиться с его содержанием, но и направить через «Интернет» - приёмную своё обращение Уполномоченному.

В 2011 году Уполномоченным были также проведены выездные приемы граждан в г. Хасавюрте, Бабаюртовском, Магарамкентском и Новолакском районах.

К участию в приеме граждан привлекались сотрудники администраций указанных муниципальных образований, что позволяло более оперативно рассматривать обращения. Также были проведены встречи с главами сельских поселений муниципальных районов, на которых ими освещались насущные проблемы соответствующих населённых пунктов.

В адрес Уполномоченного в 2011 году из городов Республики Дагестан поступило 837 обращений, из районов – 432, из других субъектов Российской Федерации и иностранных государств – 25.

Территориально в структуре всех обращений, поступивших из городов республики, преобладают обращения из г. Махачкалы – 603, затем идут города: Дербент – 54, Хасавюрт – 51, Каспийск – 35, Кизилюрт – 23, Буйнакск – 20, Дагестанские Огни – 18, Избербаш – 14, Кизляр – 13, Южно-Сухокумск – 6.

Наибольшее количество обращений, поступивших из районов республики, приходилось на следующие районы: Дербентский – 43, Сулейман-Стальский – 42, Хасавюртовский – 36, Кизилюртовский – 32, Магарамкентский – 29, Гергебильский – 28, Каякентский – 26, Тарумовский – 24, Казбековский – 22, Кайтагский – 21, Ахвахский – 18, Кизлярский – 18,

Новолакский – 17, Кумторкалинский – 15, Сергокалинский – 15, Дахадаевский - 12, Ахтынский - 10, Бабаюртовский – 10, Ботлихский – 10, Левашинский – 4. Из остальных районов республики поступили единичные обращения.

Из других субъектов Российской Федерации и иностранных государств к Уполномоченному было направлено 25 обращений или 2 % от общего количества обращений. Обращения поступили из городов: Москвы и Санкт-Петербурга; из областей: Астраханской, Ивановской, Иркутской, Новгородской, Пензенской, Саратовской, Хабаровской; краев: Пермского и Ставропольского; республик: Азербайджанской, Калмыкия, Чеченской; иностранных государств: Бельгия и Израиль.

Из 1269 обращений, поступивших в 2011 году, 393 принято к рассмотрению, что составляет 30,9%, на 876 обращений или 69,1% даны разъяснения, консультации, оказана квалифицированная юридическая помощь.

По принятым к рассмотрению обращениям граждан Уполномоченным было направлено 518 запросов и обращений в органы государственной власти, органы местного самоуправления, правоохранительные и судебные органы, в том числе в: органы прокуратуры Республики Дагестан – 111, Следственное управление Следственного комитета Российской Федерации по Республике Дагестан (далее – СУ СК РФ по РД) – 26, Министерство внутренних дел по Республике Дагестан (далее – МВД по Республике Дагестан) – 12, главам администраций муниципальных районов и городских округов – 40, Министерство труда и социального развития Республики Дагестан – 13, Государственное учреждение - Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Республике Дагестан (далее – ОПФР по РД) – 4, Верховный суд Республики Дагестан – 12, Федеральную службу исполнения наказаний Российской Федерации (далее – ФСИН России) и Управление Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации по Республике Дагестан (далее – УФСИН РФ по РД) – 8, Управление Федеральной службы судебных приставов Российской Федерации по Республике Дагестан (далее – УФССП РФ по РД) – 5, Управление Федеральной миграционной службы Российской Федерации по Республике Дагестан (далее - УФМС РФ по РД) – 4, Министерство здравоохранения Республики Дагестан – 4 и другие органы.

По результатам рассмотрения из 393 обращений в 2011 году закончено производство по 189, права восстановлены по 100 жалобам, что составляет 25,4% от общего числа обратившихся, среди них в сфере: предварительного расследования – 35, жилищных прав – 22, социальных гарантий – 17, прав семьи и детей – 8, охраны здоровья и медицинского обслуживания – 7, трудовых прав – 5, земельных прав – 4, миграционных отношений – 1, защиты прав осужденных – 1.

II. РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

2.1. СОБЛЮДЕНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

В сфере соблюдения социальных прав граждан Уполномоченный уделяет особое внимание мерам по защите прав пенсионеров, инвалидов, сирот, граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Индивидуальные и коллективные жалобы граждан о нарушениях их социальных прав составляют 56 процентов от общего числа жалоб, поступивших к Уполномоченному в 2011 году. В основном в них ставились вопросы, связанные с предоставлением мер государственной поддержки, реализацией права на пенсионное обеспечение, медицинскую помощь, на социальные выплаты и др.

Анализ этих обращений показал, что основными причинами нарушения прав граждан в социальной сфере являются неправомерные действия (бездействие) должностных лиц. В то же время низкий уровень правовой грамотности населения в отдельных случаях приводит к тому, что граждане не могут реализовать свои права, предусмотренные законодательством.

К Уполномоченному обратилась пенсионерка А. с жалобой на отказ сотрудников территориального отделения ОПФР по РД в выплате пенсии по месту ее фактического проживания на основании ее заявления.

Территориальное отделение ОПФР по РД свой отказ мотивировало тем, что для решения вопроса выплаты пенсии по месту проживания пенсионерке А. необходимо представить документ о ее регистрации по месту жительства либо документ, подтверждающий место ее пребывания, выданный органами регистрационного учета граждан, который она не могла представить по объективным причинам (проживала на территории воинской части). Таким образом, пенсионерка А. в течение нескольких месяцев не могла получать свою пенсию и была лишена средств к существованию.

В соответствии с пунктом 15 Перечня документов, необходимых для установления трудовой пенсии и пенсии по государственному пенсионному обеспечению в соответствии с Федеральными законами «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», утвержденного постановлением Министерства труда и социального развития Российской Федерации и Пенсионного фонда Российской Федерации от 27.02.2002 г. № 16/19па, документом, подтверждающим место фактического проживания гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, является его личное заявление.

После обращения Уполномоченного в территориальное отделение ОПФР по РД с изложением своей позиции сотрудники данного отделения приняли заявление у пенсионерки А. о выплате ей пенсии по месту ее

жительства, запросили ее пенсионное дело из территориального отделения ОПФР по РД, где она ранее получала пенсию, и произвели выплату пенсии по новому адресу.

Немалая часть обращений, поступающих к Уполномоченному от пожилых граждан, связана именно с тем, что размеры их пенсий низкие, а для их увеличения они не могут представить сведения о заработной плате ввиду того, что на многих предприятиях не сохранились архивные данные.

Очередным изменением в пенсионном законодательстве стало проведение валоризации, то есть повышение денежной оценки пенсионных прав, которые были приобретены гражданами до 1 января 2002 года, в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2009 г. № 213-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования».

В ходе валоризации осуществлена оценка пенсионных прав застрахованных лиц по состоянию на 1 января 2002 года путем их преобразования в расчетный пенсионный капитал. В результате валоризации пенсионных прав с 1 января 2010 года, пенсионеры, которые имели трудовой стаж до 1 января 2002 года, получили 10 процентов прибавки к своему расчетному пенсионному капиталу, который сформировался у них до пенсионной реформы 2002 года, а также дополнительно 1 процент за каждый год «советского» трудового стажа до 1991 года. Общий трудовой стаж, в том числе учитываемый в целях валоризации расчетного пенсионного капитала, подтверждался в порядке, который был установлен для назначения и перерасчета государственных пенсий и действовал до 1 января 2002 года. Перерасчет размеров пенсий производился ОПФР по РД в автоматическом режиме с учетом всех имеющихся в пенсионных делах граждан документов.

При представлении гражданами в территориальные отделения ОПФР по РД документов, подтверждающих трудовой стаж, приобретенный до 1 января 2002 года, который не был учтен при осуществлении оценки пенсионных прав, территориальные отделения ОПФР по РД должны были осуществлять перерасчет размера трудовой пенсии. К сожалению, были случаи, когда некоторые сотрудники территориальных отделений ОПФР по РД такие документы не принимали и соответственно перерасчет размера трудовой пенсии не производили.

Так, к Уполномоченному обратился гражданин М., который сообщил, что он неоднократно обращался в территориальное отделение ОПФР по РД по месту жительства с заявлением о включении в его общий трудовой стаж дополнительных лет трудового стажа, не учтенных ранее, и перерасчете размера пенсии с момента ее назначения. Однако в этом ему было отказано со ссылкой на то, что с учетом валоризации ему произведен перерасчет

размера его пенсии по трудовому стажу и заработной плате и оснований для перерасчета пенсии с более раннего срока не имеется.

Изучив представленные документы и полагая, что в данном случае пенсионные права гражданина М. нарушены, Уполномоченным было рекомендовано ему решить указанный вопрос в судебном порядке. Ввиду того, что гражданин М. относился к категории малообеспеченных граждан, Уполномоченным через сотрудников юридической клиники – общественной приемной Уполномоченного было обеспечено правовое сопровождение в суде его искового заявления к территориальному отделению ОПФР по РД о перерасчете размера пенсии. Суд удовлетворил иски требования заявителя. Данное судебное решение оставлено в силе Верховным судом Республики Дагестан.

С 1 января 2007 года в соответствии с Федеральным законом от 29.12.2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» женщина, родившая (усыновившая) второго ребенка, имеет право на получение государственного сертификата на материнский (семейный) капитал (далее – материнский капитал), который является именованным. Распоряжаться средствами материнского капитала может лицо, на имя которого выдан сертификат, путем подачи в территориальное отделение ОПФР по РД заявления о распоряжении средствами материнского капитала.

Более половины обращений по данной тематике, поступающих к Уполномоченному, связаны с необоснованным превышением территориальными отделениями ОПФР по РД сроков рассмотрения заявлений на распоряжение средствами материнского капитала. В ряде обращений граждан к Уполномоченному сообщалось о проблемах, возникающих при распоряжении средствами материнского капитала.

Примером этому может служить обращение к Уполномоченному гражданина Ю., который сообщил, что денежными средствами по государственному сертификату на материнский капитал, полученному его родственницей А. в связи с рождением второго ребенка согласно Федеральному закону «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», распорядился посторонний гражданин.

Усматривая в указанном обращении нарушение прав гражданки А. на дополнительные меры государственной поддержки, Уполномоченный обратился в прокуратуру Республики Дагестан с просьбой проверить доводы гражданина Ю.

По результатам проверки прокуратурой г. Махачкалы было установлено, что правом распоряжения средствами материнского капитала воспользовался посторонний гражданин путем представления в территориальное отделение ОПФР по РД поддельной доверенности. В связи с этим прокуратурой г. Махачкалы материалы проверки направлены в Следственное управление при УМВД России по г. Махачкала, по результатам рассмотрения которых возбуждено уголовное дело.

ОПФР по РД денежные средства материнского капитала возвращены владельцу сертификата для распоряжения ими по направлениям, предусмотренным Федеральным законом «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей».

Многие вопросы по тематике материнского капитала, в том числе и связанные со сроками рассмотрения заявлений о распоряжении средствами материнского капитала, которые ставил Уполномоченный, ОПФР по РД решались оперативно.

Нередко к Уполномоченному обращаются малоимущие семьи об оказании им содействия в получении материальной помощи. Такие обращения в основном поступали к Уполномоченному во время проведения выездных приемов граждан в районах и городах. Ни одно обоснованное обращение, содержащее такую просьбу, не осталось без разрешения. По информации Уполномоченного Министерство труда и социального развития Республики Дагестан ставило такие семьи на учет для оказания различных видов помощи.

Примером может служить обращение к Уполномоченному гражданки М., которая просила содействия в оказании ее детям материальной помощи.

Изучив обращение гражданки М., и принимая во внимание, что многодетная семья нуждается в материальной поддержке, Уполномоченный обратился в Министерство труда и социального развития Республики Дагестан о рассмотрении возможности оказания помощи семье гражданки М.

По поручению Министерства труда и социального развития Республики Дагестан многодетную семью гражданки М. посетила комиссия в составе работников государственного учреждения – центра социальной помощи семье и детям. Семья взята на учет как малоимущая, ей оказываются различные виды помощи и предоставляются меры социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, предусмотренные многодетной семье. Кроме того, в соответствии с Указом Президента Республики Дагестан от 31.05.2007 г. № 71 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей» в связи с рождением шестого ребенка гражданке М. осуществлена единовременная денежная выплата в размере 10 тыс. рублей.

К Уполномоченному поступают обращения граждан, содержащие просьбу разъяснить порядок награждения орденом «Родительская слава», учрежденным Указом Президента Российской Федерации от 13.05.2008 г. № 775 «Об учреждении ордена «Родительская слава». По всем обращениям Уполномоченным направлялись разъяснения в адрес заявителей.

При этом следует отметить, что в связи с изменениями в «наградном» законодательстве Российской Федерации перечень государственных наград матерям, родившим и воспитавшим пять и более детей, существенно сокращен. Это ставит их в неравное положение с теми матерями, чьи заслуги были отмечены наградой «Медаль материнства», поощрение которой производилось в «советские годы», и, соответственно, имевшими возможность претендовать на присвоение звания «Ветеран труда», дающего

право на получение мер социальной поддержки в соответствии с Законом Республики Дагестан от 29.12.2004 г. № 59 «О социальной поддержке тружеников тыла и ветеранов труда».

В целях повышения статуса многодетной матери Уполномоченный считает целесообразным Правительству Республики Дагестан рассмотреть вопрос о предоставлении мер социальной поддержки матерям, родившим и воспитавшим пять и более детей, аналогично мерам, установленным в ряде субъектов Российской Федерации.

Такие меры социальной поддержки многодетных матерей предусмотрены законодательством в 31 субъекте Российской Федерации, из которых в 21 субъекте - в виде единовременной денежной выплаты (Архангельская, Астраханская, Белгородская, Брянская, Волгоградская, Вологодская, Иркутская, Костромская, Курганская, Ленинградская, Московская, Омская, Сахалинская, Тульская, Ульяновская, Челябинская области; Ставропольский, Хабаровский края; республики Башкортостан, Кабардино-Балкария и Татарстан), в 9 субъектах Российской Федерации - в виде ежемесячных денежных выплат (Амурская, Еврейская автономная, Мурманская, Нижегородская, Самарская, Ярославская области; Камчатский край; Карачаево-Черкесская и Удмуртская республики) и в виде единовременной денежной выплаты на приобретение жилых помещений в собственность в Красноярском крае.

В 2011 году в адрес Уполномоченного продолжали поступать обращения ветеранов венгерских событий по поводу ограничения их прав в получении ежемесячного материального обеспечения.

Они сообщают, что в Республике Дагестан не определен единообразный подход к вопросу предоставления им мер социальной поддержки как участникам войны.

В Республике Дагестан на конец 2011 года проживало 294 ветерана венгерских событий. Федеральный закон от 12.01.1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» приравнивает к участникам Великой Отечественной войны участников венгерских событий 1956 года, предоставляя им тем самым тот же объем мер социальной поддержки, установленных статьями 14 и 15 данного Закона.

Указом Президента Республики Дагестан от 08.04.2010 г. № 100 «О дополнительных мерах по улучшению материального обеспечения участников Великой Отечественной войны 1941-1945 годов и бывших несовершеннолетних узников концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны» установлено дополнительное пожизненное ежемесячное материальное обеспечение участникам Великой Отечественной войны, Героям Советского Союза и Российской Федерации и бывшим несовершеннолетним узникам фашизма. Участники венгерских событий не отнесены этим Указом к числу лиц, имеющих право на дополнительное пожизненное ежемесячное материальное обеспечение, и они остались без дополнительной государственной поддержки.

В отношении указанной категории ветеранов Уполномоченный считает справедливым рассмотреть вопрос о внесении дополнений в Указ Президента Республики Дагестан «О дополнительных мерах по улучшению материального обеспечения участников Великой Отечественной войны 1941-1945 годов и бывших несовершеннолетних узников концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны», закрепив их право на получение дополнительного пожизненного ежемесячного материального обеспечения.

Определенное количество жалоб, поступивших к Уполномоченному в 2011 году, было связано с вопросами соблюдения прав граждан в связи с прохождением ими освидетельствования на установление инвалидности в филиалах ФГУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Республике Дагестан».

По информации ФГУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Республике Дагестан» (далее - ФГУ «ГБ МСЭ по РД») в 2011 году прошли освидетельствование на установление инвалидности 77326 граждан, из которых признаны инвалидами 71010, среди них 15800 граждан признаны инвалидами первично. При этом ФГУ «ГБ МСЭ по РД» сообщает, что медицинскими лечебно-профилактическими учреждениями республики в 2011 году необоснованно направлено на предмет установления инвалидности 6316 граждан, которым отказано в установлении инвалидности.

Практика рассмотрения обращений граждан показывает следующую картину. Врачи лечебно-профилактических учреждений, которые наблюдают самочувствие граждан несколько лет, согласно Правилам признания лица инвалидом, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 20.02.2006 г. № 95, направляют граждан на медико-социальную экспертизу после проведения необходимых диагностических, лечебных и реабилитационных мероприятий, при наличии данных, подтверждающих стойкое нарушение функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, в целях определения потребностей освидетельствуемых лиц в мерах социальной защиты, включая реабилитацию, на основе оценки ограничений жизнедеятельности, вызванных стойким расстройством функций организма. Однако в филиалах ФГУ «ГБ МСЭ по РД» при проведении медико-социальной экспертизы в ряде случаев необоснованно отказывают освидетельствуемым в признании их инвалидами.

Примером может служить обращение к Уполномоченному гражданки М., которая сообщила, что ее внук с рождения является инвалидом, не разговаривает, плохо ходит, периодически у него происходят приступы эпилепсии. Однако в филиале ФГУ «ГБ МСЭ по РД» в установлении инвалидности ее внуку отказано со ссылкой на то, что лечебно-профилактическим учреждением проведены не все необходимые диагностические мероприятия при направлении его на медико-социальную экспертизу.

Изучив сложившуюся ситуацию по данной жалобе, Уполномоченный обратился в ФГУ «ГБ МСЭ по РД» с просьбой проверить обоснованность отказа в установлении инвалидности внуку гражданки М.

ФГУ «ГБ МСЭ по РД» при повторном освидетельствовании дало объективную оценку состоянию его здоровья, в результате чего вопрос признания М. инвалидом был решен положительно.

В качестве другого примера отказа в установлении инвалидности можно привести обращение к Уполномоченному гражданина М., который сообщил, что он родился с аномалией челюстно-лицевой области и был признан инвалидом с детства. По достижении совершеннолетия ему была установлена 3 группа инвалидности сроком на один год, а при очередном переосвидетельствовании заключением филиала ФГУ «ГБ МСЭ по РД» в установлении инвалидности отказано. Данное решение им было обжаловано в ФГУ «ГБ МСЭ по РД», однако по результатам освидетельствования он также не был признан инвалидом.

Полагая, что экспертами ФГУ «ГБ МСЭ по РД» не дана объективная оценка состоянию его здоровья, Уполномоченный обратился в Федеральное бюро медико-социальной экспертизы с просьбой проверить обоснованность отказа в установлении инвалидности гражданину М. Ответ еще не получен.

Признание гражданина, имеющего нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, инвалидом, дает ему право на получение предусмотренных законодательством мер социальной поддержки, направленных на его реабилитацию, в том числе на бесплатное получение лекарственных средств.

В этой связи Уполномоченный полагает необходимым рекомендовать ФГУ «ГБ МСЭ по РД» при выполнении одной из основных своих функций – освидетельствование граждан по направлениям лечебно - профилактических учреждений или по жалобам самих граждан на решения ее филиалов - комплексно оценивать имеющиеся ограничения жизнедеятельности граждан, определять нуждаемость освидетельствуемых лиц в мерах социальной защиты, включая их реабилитацию.

Другая немаловажная проблема связана с трудоустройством инвалидов. В 2011 году общее число инвалидов в Республике Дагестан составило более 260 тыс. человек. По информации Министерства труда и социального развития Республики Дагестан в 2011 году в органы государственной службы занятости населения обратилось 3015 инвалидов, содействие в трудоустройстве оказано 2347 инвалидам, в том числе 251 из них предоставлена финансовая помощь на развитие предпринимательской деятельности и самозанятости. Профорientационными услугами воспользовались 1612 граждан с ограниченными возможностями.

Мониторинг изучения проблемы обеспечения занятости инвалидов по зрению показал, что предприятия Всероссийского общества слепых сегодня не имеют государственных заказов, как это было раньше. Из их числа в г. Махачкале осталось единственное предприятие, а в г. Кизляре - производственный участок, на которых работает всего 41 инвалид по зрению,

когда раньше на предприятиях Всероссийского общества слепых в городах Махачкале, Дербенте, Кизляре и Хасавюрте работали около 700 инвалидов. При достаточных мерах со стороны Правительства Республики Дагестан по размещению заказов на сохранившемся предприятии Всероссийского общества слепых были бы обеспечены трудоустройством большее число инвалидов, которые могли бы самостоятельно решать свои социальные проблемы.

Вызывает беспокойство решение проблем по обеспечению доступа инвалидов к социально значимым объектам. Инвалиды должны пользоваться теми же правами и возможностями, что и другие граждане. Зачастую они не могут вести полноценный образ жизни из-за существующих архитектурно-пространственных барьеров. Ввиду отсутствия доступа к социально значимым объектам инвалиды-колясочники не могут посещать образовательные учреждения, учреждения здравоохранения, культуры, торговли и т.д. В результате этого многие из них лишены возможности вести полноценный образ жизни.

Для комплексного решения указанных проблем Министерством труда и социального развития Республики Дагестан разработана республиканская целевая программа «Доступная среда». Мероприятия программы направлены на создание условий для обеспечения беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социальной инфраструктуры.

Уполномоченный считает, что формирование доступной для инвалидов среды жизнедеятельности будет способствовать созданию условий для полной реализации ими своих прав и основных свобод.

В целях обеспечения прав и законных интересов инвалидов, гарантированных Федеральным законом от 24.11.1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и Конвенцией ООН о правах инвалидов, Уполномоченный считает целесообразным Правительству Республики Дагестан проработать вопросы по поддержке производственной деятельности предприятий, находящихся в собственности Всероссийских обществ инвалидов, и по созданию условий для беспрепятственного доступа инвалидов к социально значимым объектам.

2.2. СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ГРАЖДАН В СФЕРЕ ЖИЛИЩНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Анализ обращений, поступивших в адрес Уполномоченного в 2011 году, свидетельствует о том, что количество жалоб на нарушения прав граждан в сфере жилищных отношений по сравнению с 2010 годом выросло на 16 % (296 за 2011 год против 254 в 2010 году). Зачастую данные нарушения вызваны бездействием глав администраций муниципальных образований, управляющих компаний, товариществ собственников жилья и служб

жилищно-коммунального хозяйства в решении вопросов, возникающих у граждан.

К Уполномоченному поступали как индивидуальные, так и коллективные обращения граждан о нарушениях их прав в жилищной сфере. В частности, сообщали, что жилые помещения, в которых они проживают, не отвечают санитарным и техническим правилам и нормам, являются ветхими и непригодными для проживания, о фактах непредоставления или некачественного предоставления коммунальных услуг.

подавляющее большинство поступающих к Уполномоченному жалоб на нарушения жилищных прав граждан связано с необоснованным начислением долгов за коммунальные услуги.

С подобной жалобой к Уполномоченному обратилась гражданка Х., которая сообщила, что она ежемесячно по нормативам оплачивала счета за потребленный природный газ. После установки газового счетчика она стала производить оплату за фактически потребленные объемы газа по прибору учета. При проверке состояния расчетов за потребленный газ ей необоснованно выставили долг в сумме 1347 рублей.

Изучив фактические обстоятельства и согласившись с доводами заявительницы, Уполномоченный обратился в ООО «Газпром МРГ Пятигорск» филиал в Дагестане. Гражданке Х. была произведена сверка расчетов за газ, и необоснованно начисленный долг аннулирован.

В соответствии с пунктом 4 статьи 3 Жилищного кодекса Российской Федерации никто не может быть ограничен в праве пользования жилищем, в том числе в праве получения коммунальных услуг, иначе как по основаниям и в порядке, которые предусмотрены указанным Кодексом, другими федеральными законами. Однако имеют место случаи, когда ресурсоснабжающие организации необоснованно ограничивают граждан в предоставлении им коммунальных услуг.

С жалобой на ограничение в предоставлении пользования газом к Уполномоченному обратилась гражданка М., которая сообщила, что она ежемесячно по показаниям прибора учета производила оплату за фактически потребленные объемы природного газа. В марте 2011 года сотрудники территориального участка ООО «Газпром МРГ Пятигорск» филиал в Дагестане потребовали у нее погасить некую задолженность за потребленный газ в размере 62437 рублей. Несмотря на то, что она предъявила им квитанции об оплате за газ по прибору учета, сотрудники данного участка отключили подачу газа в ее дом со ссылкой на то, что собственник дома не оплачивает газ за всю отапливаемую площадь.

Согласно подпункту «в» пункта 45 Правил поставки газа для обеспечения коммунально-бытовых нужд граждан, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 21.07.2008 г. № 549, поставщик газа вправе в одностороннем порядке приостановить исполнение обязательств по поставке газа с предварительным письменным уведомлением абонента в случае неоплаты или неполной оплаты потребленного газа в течение 3 расчетных периодов подряд (3 месяцев).

Вышеперечисленная норма не давала основания должностным лицам территориального участка ООО «Газпром МРГ Пятигорск» филиал в Дагестане для принятия решения об отключении подачи газа в дом гражданки М.

Таким образом, отключение подачи газа привело к ограничению потребления коммунально – бытовых нужд гражданки М. и членов ее семьи.

Учитывая, что подобного рода действия должностных лиц территориального участка ООО «Газпром МРГ Пятигорск» филиал в Дагестане приводят к нарушению прав граждан, данная ситуация была доведена Уполномоченным до руководства ООО «Газпром МРГ Пятигорск» филиал в Дагестане.

По результатам рассмотрения обращения Уполномоченного дирекция ООО «Газпром МРГ Пятигорск» филиал в Дагестане сообщила, что была проведена инвентаризация домовладения гражданки М., имеющаяся задолженность за гражданкой М. аннулирована и услуги газоснабжения ей предоставляются в полном объеме.

В ряде обращений граждане сообщают, что управляющие компании в нарушение жилищного законодательства не проводят ремонт общего имущества в многоквартирных домах, в частности кровли, что приводит к протечке крыш и затоплению жилых помещений.

В обращении гражданки Б. к Уполномоченному сообщалось, что с 1980 года ни разу не производился капитальный ремонт кровли многоэтажного дома, в котором она проживает. Ее квартиру периодически затапливает из-за повреждения кровли дома. В связи с постоянными протечками в квартире появились сырость и влажность, по этой причине состояние ее здоровья ухудшилось. При этом ею своевременно вносится плата за жилое помещение и коммунальные услуги.

Согласно статьи 154 Жилищного кодекса Российской Федерации в структуру платы за жилое помещение для нанимателя жилого помещения и для собственника помещения в многоквартирном доме входит плата за содержание и ремонт жилого помещения, включающая в себя в том числе плату за услуги и работы по содержанию и текущему ремонту общего имущества в многоквартирном доме.

В соответствии с пунктом 4.6.1.1. Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденных постановлением Госстроя России от 27.09.2003 г. № 170, организация по обслуживанию жилищного фонда должна обеспечить исправное состояние конструкций чердачного помещения, кровли и защиту от увлажнения конструкций от протечек кровли или инженерного оборудования. Таким образом, своим бездействием управляющая компания нарушала жилищные права гражданки Б.

В целях обеспечения соблюдения жилищных прав гражданки Б. Уполномоченный обратился в Государственную жилищную инспекцию Республики Дагестан с просьбой провести проверку по данной жалобе и принять меры по ее результатам.

При проверке Государственной жилищной инспекцией Республики Дагестан были выявлены нарушения Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда. На управляющую компанию составлен протокол об административном правонарушении и выдано предписание об устранении нарушений.

Особую обеспокоенность Уполномоченного вызывает волокита с обращениями людей с ограниченными возможностями, которые сами не в состоянии решить свои проблемы.

С жалобой в адрес Уполномоченного обратился инвалид-колясочник первой группы О., который сообщил, что он проживал в общежитии на первом этаже, где его родственниками ему были созданы условия для самообслуживания, и он имел возможность перемещения на улицу без посторонней помощи. При расселении жильцов из данного общежития его переселили в однокомнатную квартиру, которая оказалась на втором этаже, с условием, что городская администрация создаст условия для его беспрепятственного перемещения на улицу. Однако администрацией не были созданы для этого надлежащие условия, кроме того, длительное время ему не выдавали правоустанавливающие документы на новую квартиру.

После вмешательства Уполномоченного администрация совместно с застройщиком и родственниками гражданина О. рассмотрела вопрос об установлении подъемника к его квартире, была разработана конструктивная часть устройства подъемника, а также администрацией приняты меры по незамедлительному оформлению документов на его квартиру.

Актуальной остается проблема обеспечения жильем нуждающихся в улучшении жилищных условий вдов участников Великой Отечественной войны в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» и Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2008 г. № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941-1945 годов». В отдельных случаях решение вопросов по улучшению жилищных условий вдов участников Великой Отечественной войны необоснованно затягивалось. Уполномоченный с целью оказания содействия в решении данного вопроса направлял письма главам администраций ряда городских округов и районов, а также в Министерство труда и социального развития Республики Дагестан.

В большинстве случаев такое участие Уполномоченного в решении вопроса обеспечения жилищных прав указанной категории граждан приводило к положительным результатам.

Так, вдова участника Великой Отечественной войны Б. сообщила, что в Министерстве труда и социального развития Республики Дагестан затягивают решение вопроса выдачи ей сертификата на безвозмездное получение субсидий для приобретения жилья.

После обращения Уполномоченного в Министерство труда и социального развития Республики Дагестан о принятии необходимых мер для решения данного вопроса вдова участника Великой Отечественной войны Б. получила безвозмездную субсидию за счет средств федерального

бюджета и реализовала свое право на жилье в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2008 г. № 714.

Ряд жалоб связан с ограничением прав педагогических работников, проработавших в образовательных учреждениях г. Дагестанские Огни, ранее имевшего статус посёлка городского типа, на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением.

В своих обращениях педагогические работники-пенсионеры, проработавшие не менее 10 лет в образовательных учреждениях посёлка городского типа Дагестанские Огни, сообщали, что с 2011 года они лишены мер социальной поддержки по обеспечению бесплатной жилой площадью с отоплением и освещением, предусмотренных Законом Российской Федерации от 10.07.1992 г. № 3266-1 «Об образовании», поскольку Законом Республики Дагестан от 06.06.2011 г. № 30 «О внесении изменений в Закон Республики Дагестан «О мерах социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в сельской местности и поселках городского типа» право на предоставление компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения при преобразовании поселка городского типа в город сохраняется за педагогическими работниками-пенсионерами, только если общий стаж работы педагогических работников в образовательных учреждениях, расположенных в сельской местности и поселках городского типа, составляет не менее 10 лет и на момент выхода на пенсию они имели право на указанные меры социальной поддержки.

На момент преобразования посёлка городского типа Дагестанские Огни в город они уже имели право и пользовались указанными мерами социальной поддержки, поскольку проработали около 35-40 лет в образовательных учреждениях, расположенных в сельской местности, в том числе и в посёлке городского типа. Однако право на трудовую пенсию по старости они приобрели после переименования посёлка городского типа в город. При этом до вступления в силу Закона Республики Дагестан от 06.06.2011 г. № 30 им, педагогическим работникам-пенсионерам, предоставлялись указанные меры социальной поддержки.

В соответствии со статьей 153 Федерального закона от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ при издании органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления нормативных правовых актов совокупный объем финансирования соответствующих льгот и выплат, предоставлявшихся гражданам до 31.12.2004 г., не может быть уменьшен, а условия предоставления ухудшены.

Между тем, принятие закона, ухудшающего положение граждан и означающего, по существу, отмену для этих лиц права, приобретенного ими в соответствии с ранее действовавшим законодательством, несовместимо с положениями статей 1 (часть 1), 2, 18, 54 (часть 1), 55 (часть 2) и 57 Конституции Российской Федерации.

Приведенная правовая позиция неоднократно применялась Конституционным Судом Российской Федерации (постановление от

23.12.2004 г. № 19-П, определение от 27.12.2005 г. № 502-О, постановление от 15.05.2006 г. № 5-П, определение от 03.10.2006 г. № 471-О и др.).

Таким образом, полагая, что прекращение предоставления мер социальной поддержки педагогическим работникам-пенсионерам без равноценной замены лишает граждан преклонного возраста значительной части их социального обеспечения, Уполномоченный обратился к Президенту Республики Дагестан с просьбой поручить Правительству Республики Дагестан рассмотреть вопрос о сохранении за указанными педагогическими работниками права на меры социальной поддержки.

Значительное число жалоб, поступивших к Уполномоченному в 2011 году, связано с отказами органов местного самоуправления в предоставлении многодетным семьям земельных участков со ссылкой на то, что в муниципальном образовании не имеется свободных земельных участков. В своих обращениях граждане сообщают, что живут с малолетними детьми в стесненных условиях и просят оказать содействие в предоставлении им земельных участков для улучшения жилищных условий.

В целях реализации пункта 8 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 06.12.2010 г. Пр-3534 по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 30.11.2010 г. по вопросу разработки порядка единовременного предоставления на безвозмездной основе земельных участков под строительство жилого дома или дачи семьям при рождении третьего (или последующего) ребенка внесены изменения в Земельный кодекс Российской Федерации, в соответствии с которыми гражданам, имеющим трёх и более детей, бесплатно предоставляются находящиеся в государственной и муниципальной собственности земельные участки, в том числе для индивидуального жилищного строительства, без торгов и предварительного согласования мест размещения объектов в случаях и в порядке, установленных законами субъектов Российской Федерации.

Законом Республики Дагестан от 27.12.2011 г. № 99 «О внесении изменений в Закон Республики Дагестан «О земле» предусмотрено, что после получения от граждан, имеющих трёх и более детей, заявления о бесплатном предоставлении им земельных участков в собственность орган местного самоуправления осуществляет постановку на учет этих граждан в целях предоставления им земельных участков, подбор земельного участка и проведение необходимых работ по его формированию.

Как представляется, реализация права многодетных семей на получение земельных участков под индивидуальное жилищное строительство будет крайне затруднена, так как местные власти испытывают дефицит свободных земель для указанных целей.

Актуальность этого вопроса связана с тем, что многодетные семьи могут реализовать свое право на улучшение жилищных условий, используя средства материнского капитала.

В связи с отсутствием во многих муниципальных образованиях свободных земельных участков, которые могут быть предоставлены под

индивидуальное жилищное строительство, Уполномоченный считает целесообразным органам местного самоуправления рассмотреть возможность перевода земель сельскохозяйственного назначения, прилегающих к территории населенных пунктов в пределах соответствующего муниципального образования, в категории земель населенных пунктов для их бесплатного предоставления указанной категории граждан. Министерству земельных и имущественных отношений Республики Дагестан в оперативном порядке рассматривать материалы, поступающие от органов местного самоуправления, и осуществлять подготовку соответствующих решений для последующего представления в Правительство Республики Дагестан.

В целях обеспечения соблюдения прав многодетных семей на улучшение жилищных условий Уполномоченный полагает необходимым главам администраций муниципальных образований оказывать содействие многодетным семьям в подготовке правоустанавливающих документов на земельные участки, чтобы им можно было воспользоваться средствами материнского капитала при строительстве индивидуальных жилых домов.

2.3. СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В СФЕРЕ МИГРАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ

В 2011 году в адрес Уполномоченного продолжали поступать от граждан и лиц без гражданства обращения, касающиеся нарушений их прав в сфере миграции. Количество таких обращений по сравнению с предыдущими годами практически осталось на том же уровне (2010 - 33, 2011 - 37).

Серьезными проблемами для указанной категории лиц остаются сложности в замене паспортов по истечении срока их действия и приобретении российского гражданства. Указанные лица часто оказываются в безвыходной ситуации, так как не всегда могут представить требуемые документы. В то же время они не могут выехать за границу, так как у них нет действительных документов, удостоверяющих личность.

Также следует отметить, что законные права данной категории лиц нарушаются и в результате неправомερных действий отдельных сотрудников территориальных подразделений УФМС РФ по РД.

Примером может служить обращение к Уполномоченному заявителя М., в котором он просил оказать содействие в получении им гражданства Российской Федерации. Он вместе с родителями переехал в 1992 году в возрасте 3-х лет из Туркменистана на постоянное место жительства в Дахадаевский район Республики Дагестан, где окончил среднюю школу. Оба родителя были признаны гражданами Российской Федерации по рождению с учетом правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 16.05.1996 г. № 12-П, что является основанием признания гражданства Российской Федерации по

рождению заявителя М., независимо от места его рождения на территории бывшего СССР. Однако в территориальном подразделении УФМС РФ по РД в оформлении паспорта гражданина Российской Федерации ему было отказано.

Считая действия сотрудников данного подразделения незаконными, Уполномоченный направил обращение в УФМС РФ по РД с просьбой проверить обстоятельства рассмотрения вопроса принадлежности к гражданству Российской Федерации заявителя М.

По результатам рассмотрения обращения Уполномоченного УФМС РФ по РД принято решение о документировании М. паспортом гражданина Российской Федерации.

До сих пор одной из значимых проблем в сфере миграционных отношений остаются случаи признания территориальными подразделениями УФМС РФ по РД недействительными ранее выданных паспортов гражданина Российской Федерации соотечественникам, прибывшим из бывших союзных республик. В числе основных причин, по которым по истечении многих лет признаются необоснованно выданными паспорта гражданам бывшего СССР, является отсутствие в миграционной службе сведений, подтверждающих постоянную их регистрацию по состоянию на 6 февраля 1992 года на территории Российской Федерации (на дату вступления в силу первого закона о российском гражданстве).

В соответствии с Административным регламентом, утвержденным приказом Федеральной миграционной службы России от 07.12.2009 г. № 339, сотрудники миграционной службы несут ответственность за соблюдение законности при предоставлении ими государственной услуги и исполнении государственной функции в соответствии с законодательством Российской Федерации. В этой связи Уполномоченный полагает, что если вина за ненадлежащее оказание государственной услуги по оформлению паспорта лежит на сотрудниках миграционной службы, то соответственно данная служба должна устранять свои упущения, не нарушая права граждан, которые добросовестно получили паспорта гражданина Российской Федерации. Кроме того, согласно Федеральному закону от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» решение о приобретении гражданства Российской Федерации подлежит отмене только в том случае, если будет установлено, что данное решение принималось на основании представленных заявителем подложных документов и при этом факт использования подложных документов будет установлен в судебном порядке.

Однако рассмотрение обращений, поступивших по данному вопросу к Уполномоченному, показало, что в таких случаях в судебном порядке факты использования подложных документов не устанавливались.

Примером является обращение заявителя М., который переехал в 1991 году на постоянное место жительства в г. Каспийск Республики Дагестан из Азербайджанской Республики, работал в г. Каспийске на заводе, потом устроился по контракту в войсковую часть Северо-Кавказского

Особого пограничного округа, а после - в 102 бригаду ВВ МВД России в г. Махачкале. При утере паспорта в 1995 году получил паспорт гражданина СССР с вкладышем, свидетельствующем о принадлежности к гражданству Российской Федерации.

В связи с поэтапной заменой паспортов граждан СССР на паспорта граждан Российской Федерации в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 08.07.1997 г. № 828, принятого во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 13.03.1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации», он обратился в территориальное подразделение УФМС РФ по РД с заявлением о замене паспорта. В этом М. было отказано со ссылкой на то, что ему неправильно выдан паспорт гражданина СССР с вкладышем, свидетельствующем о принадлежности к гражданству Российской Федерации, так как для этого необходимо было установить факт его проживания на территории Российской Федерации по состоянию на 6 февраля 1992 года. При этом сотрудниками данного подразделения он неоднократно подвергался административному наказанию в виде штрафа за проживание на территории Российской Федерации по недействительному паспорту.

По данному вопросу Уполномоченный обратился в УФМС РФ по РД. По результатам проведенной служебной проверки паспорт гражданина СССР с вкладышем, свидетельствующем о принадлежности к гражданству Российской Федерации, выданный М. в 1995 году, признан недействительным, поскольку отсутствуют сведения, подтверждающие его постоянную регистрацию на территории Российской Федерации по состоянию на 6 февраля 1992 года. Для урегулирования правового статуса заявителю М. рекомендовано обратиться в территориальное подразделение УФМС РФ по РД. Данный вопрос находится на контроле Уполномоченного.

В ряде жалоб заявители обращают внимание на то, что получить паспорт гражданина Российской Федерации оказалось проблемой не только для бывших жителей союзных республик, но и для граждан Российской Федерации, не уезжавших за пределы страны.

Заявитель И., чьи права были нарушены неправомерными действиями сотрудников УФМС РФ по РД, обратился к Уполномоченному с просьбой оказать содействие в обмене паспорта.

В жалобе И. сообщает, что в 1990 году он родился в г. Махачкале и с момента рождения до настоящего времени проживает с матерью, которая является гражданкой Российской Федерации, в г. Махачкале, где закончил среднюю школу, по достижении возраста 14 лет получил первый паспорт в территориальном подразделении УФМС РФ по РД, имеет регистрацию по месту постоянного проживания. По достижении 20-летнего возраста он обратился в указанное подразделение для замены паспорта, но ему было отказано со ссылкой на то, что он должен установить факт своего постоянного проживания на территории Российской Федерации по состоянию на 6 февраля 1992 года в судебном порядке.

Считая отказ территориального подразделения необоснованным, Уполномоченным было подготовлено обращение в прокуратуру Республики Дагестан с изложением своей позиции.

Проведённой прокуратурой проверкой установлено, что И. в замене паспорта по достижении возраста 20 лет отказано необоснованно, в связи с чем в адрес начальника УФМС РФ по РД внесено представление об устранении нарушений законодательства и привлечении виновных должностных лиц к дисциплинарной ответственности.

Согласно действующему законодательству паспорт подтверждает принадлежность к гражданству Российской Федерации и одновременно является документом, удостоверяющим личность. С наличием паспорта гражданина Российской Федерации связана возможность реализации ряда прав человека и гражданина, в том числе и конституционных, поэтому любое ограничение права на получение паспорта не может рассматриваться иначе как ограничение прав человека и гражданина на территории Российской Федерации.

Необходимо отметить, что нередки случаи, когда решение вопросов оформления гражданства Российской Федерации нашим соотечественникам, приехавшим из стран СНГ в Российскую Федерацию до 1 июля 2002 года (на дату вступления в силу Федерального закона от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»), затягивается на несколько лет. Для указанной категории лиц в настоящее время проблема осложняется и тем, что 1 июля 2009 года истек срок действия паспортов гражданина СССР, наличие которых позволяло в упрощённом порядке получить гражданство Российской Федерации.

Примером может служить обращение к Уполномоченному жителя г. Махачкалы С., переехавшего из Туркменистана в 1993 году на постоянное место жительства в Республику Дагестан, который сообщил о том, что он неоднократно обращался в УФМС РФ по РД с заявлением о приеме его в гражданство Российской Федерации. Однако в этом ему было отказано со ссылкой на то, что он должен представить в обязательном порядке документ об отсутствии у него гражданства Туркменистана.

Считая такие требования не основанными на законе, Уполномоченным было направлено обращение в УФМС РФ по РД о содействии в решении данного вопроса. Однако понимания со стороны УФМС РФ по РД в решении вопроса не было найдено.

Только после обращения Уполномоченного в Федеральную миграционную службу вопрос об урегулировании правового статуса С. без истребования документа об отсутствии гражданства Туркменистана был разрешен положительно.

Анализ обращений показал, что основные причины нарушения прав человека в области миграции лежат в нормативно-правовой сфере. Федеральные законы от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» и от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» не содержат норм,

регламентирующих правомерность постоянного проживания в Российской Федерации наших соотечественников, прибывших в 1990-х годах после распада СССР в безвизовом порядке. Многие из них устроились на работу, создали семьи, приобрели жилье, полностью интегрировались в наше общество.

Законодательство Российской Федерации, регулирующее миграционные процессы, запутанное и противоречивое. Разобраться в нем сложно даже юристам. В связи с этим Уполномоченный полагает необходимым УФМС РФ по РД систематически через средства массовой информации давать правовые консультации и разъяснения по миграционным вопросам (вопросы приобретения гражданства и т.д.). Кроме того, целесообразно активизировать работу территориальных подразделений УФМС РФ по РД в муниципальных образованиях совместно с главами поселений по учету проживающих на их территориях соотечественников, прибывших из стран СНГ, оказанию им содействия в своевременном оформлении документов для получения гражданства.

2.4. СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ЛИЦ В СФЕРЕ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ

Прошедший 2011 год ознаменовался реформированием правоохранительной системы нашей страны. Было окончательно осуществлено выделение Следственного комитета Российской Федерации из состава прокуратуры Российской Федерации. Но самое главное, озвученная в 2010 году реформа системы органов внутренних дел воплощена в жизнь посредством принятия Федерального закона от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

В результате проведенной реформы системы органов внутренних дел путём проведения аттестаций и организационных мероприятий общий численный состав этих органов сокращён на одну пятую часть, за счёт чего, в том числе, улучшено материально-техническое обеспечение сотрудников полиции, прошедших аттестацию.

С учётом сложной криминогенной ситуации на Северном Кавказе сотрудники органов внутренних дел соответствующих территориальных подразделений Министерства внутренних дел Российской Федерации не были подвергнуты сокращениям.

Это обусловлено, в том числе и тем, что в последние годы в нашем регионе наблюдается рост преступлений террористической направленности, в результате которых гибнут государственные и общественные деятели, сотрудники правоохранительных органов, представители духовенства, мирные граждане.

Безусловно, терроризм – это зло, с которым необходимо бороться, используя для этого силы и средства, предусмотренные законом, и от

результатов этой борьбы во многом будут зависеть перспективы развития нашей республики.

При этом, деятельность сотрудников правоохранительных органов не должна быть сфокусирована только лишь на достижении результата в деле борьбы с преступлениями террористической направленности в ущерб профилактике, предупреждению и раскрытию других категорий преступлений.

Вместе с тем, сегодня в деятельности правоохранительных органов и, прежде всего МВД по Республике Дагестан, несущего основной груз борьбы с терроризмом, продолжают иметь место отдельные нарушения закона, такие как непринятие мер к раскрытию преступлений, необоснованное привлечение к уголовной ответственности, применение незаконных методов ведения следствия, нарушение права граждан на защиту.

Наличие жалоб на указанные нарушения свидетельствует о том, что некоторые сотрудники правоохранительных органов, призванные охранять и защищать граждан и наделённые для этого значительными властными полномочиями, напротив, в отдельных случаях совершают в отношении них незаконные действия (бездействие). Подобные методы работы подрывают авторитет правоохранительных органов и порождают в обществе недоверие к государственной власти как таковой.

При этом, как отметил Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации-полномочный представитель Президента Российской Федерации в Северо-Кавказском федеральном округе А.Г. Хлопонин на встрече 10 ноября 2011 года с уполномоченными по правам человека в Северо-Кавказском федеральном округе «расследование подобных случаев является важным механизмом общественного контроля, так как защита одного человека подаст всей системе мощный сигнал».

Всего за 2011 год в адрес Уполномоченного поступило 274 жалобы на действия (бездействие) сотрудников правоохранительных органов, что не может не вызывать обоснованную тревогу, так как в 2010 году таких обращений поступило 235 (рост составил 16,5 %).

В рамках действующих двусторонних соглашений с прокуратурой Республики Дагестан, СУ СК РФ по РД и МВД по Республике Дагестан в 2011 году Уполномоченным в их адрес было направлено 148 обращений, из которых в 33 случаях нарушенные права граждан были восстановлены (отменены постановления о прекращении или приостановлении уголовных дел, отменены решения об отказе в возбуждении уголовных дел и т.д.).

Одним из основополагающих условий уголовно-процессуальной деятельности сотрудников правоохранительных органов является строгое и неукоснительное соблюдение сроков её осуществления. Назначение процессуальных сроков заключается в том, что они устанавливают временные границы как отдельных следственных действий, так и всего производства по уголовному делу в целом, посредством соблюдения которых обеспечивается защита прав как подозреваемых и обвиняемых, так и потерпевших.

Необходимо отметить, что непринятие мер к рассмотрению заявлений о преступлениях, неоднократное принятие незаконных процессуальных решений по результатам их рассмотрения и заволокивание уже возбуждённых уголовных дел фигурируют в подавляющем большинстве обращений граждан.

Примером непринятия мер к рассмотрению заявления о преступлении стало обращение жительницы г. Махачкалы А. В нём она сообщила, что в ходе рассмотрения мировым судьёй Ленинского района г. Махачкалы её иска к гражданину А. им были представлены договор и акт, которые, по её мнению, являются поддельными. В связи с этим в феврале 2011 года она обратилась в ОВД по Ленинскому району г. Махачкалы, однако на момент её обращения к Уполномоченному в июне 2011 года ответ из указанного райотдела ею не был получен.

В ходе проведённой прокуратурой Ленинского района г. Махачкалы проверки по обращению Уполномоченного было установлено, что заявление гражданки А. органом внутренних дел в нарушение статей 144 и 145 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК Российской Федерации) не было рассмотрено и решение по нему не принято. Для устранения указанных нарушений закона прокуратурой Ленинского района г. Махачкалы руководству ОВД по Ленинскому району г. Махачкалы внесено представление с требованием о привлечении должностных лиц, виновных в нарушениях закона, к дисциплинарной ответственности.

Особое недовольство граждан вызывают случаи, когда по их сообщениям о преступлении следователями неоднократно принимаются однотипные решения об отказе в возбуждении уголовного дела, которые затем отменяются вышестоящими руководителями или органами прокуратуры Республики Дагестан.

Так, в апреле 2011 г. к Уполномоченному поступила жалоба гражданина Г. на непринятие мер по его заявлению о неправомерных действиях инспектора ГИБДД ОВД по Ахтынскому району М., выразившихся в причинении ему средней тяжести вреда здоровью.

После обращений Уполномоченного прокуратурой Ахтынского района по результатам проведенных проверок дважды отменялись как незаконные и необоснованные постановления следователя Магарамкентского МРСО СУ СК РФ по РД об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении М. в связи с отсутствием в его действиях состава преступления, а материал направлялся для производства дополнительной проверки в этот же следственный отдел.

В связи с тем, что в третий раз вновь было вынесено аналогичное процессуальное решение, по обращению Уполномоченного материал проверки прокуратурой Республики Дагестан истребован для изучения.

Учитывая, что в практике деятельности Уполномоченного имеются случаи, когда подобные проверки проводятся годами, с неоднократным вынесением однотипных решений об отказе в возбуждении уголовного дела и их последующей отменой, Уполномоченный полагает необходимым

рекомендовать СУ СК РФ по РД и МВД по Республике Дагестан провести анализ и обобщение практики вынесения решений об отказах в возбуждении уголовных дел.

В некоторых случаях расследования, проводимые правоохранительными органами, носят поверхностный характер, а установленные уголовно-процессуальным законодательством сроки затягиваются, что создаёт условия для ухода виновного лица от уголовной ответственности.

Примером заволокивания расследования уголовного дела является обращение жительницы Сулейман-Стальского района Р., полученное Уполномоченным во время выездного приема. В своей жалобе Р. сообщила, что по результатам рассмотрения её заявления об убийстве в июле 2009 года её сына, в совершении которого она подозревала его жену, следователем Магарамкентского МРСО СУ СК РФ по РД 30.08.2009 г. было вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с отсутствием в действиях подозреваемой состава преступления.

По результатам рассмотрения обращений Уполномоченного в прокуратуру Республики Дагестан и СУ СК РФ по РД данное постановление отменено, а 31.12.2010 г. и.о. руководителя СУ СК РФ по РД по факту причинения тяжкого вреда здоровью, повлекшего по неосторожности смерть сына гражданки Р., возбуждено уголовное дело, расследование которого поручено Магарамкентскому МРСО СУ СК РФ по РД. В дальнейшем Уполномоченному было сообщено, что 16.05.2011 г. подозреваемой предъявлено обвинение в совершении преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 111 (умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, повлекшее по неосторожности смерть потерпевшего) Уголовного кодекса Российской Федерации (далее - УК Российской Федерации), а 30.06.2011 г. уголовное дело направлено для рассмотрения по существу в Сулейман-Стальский районный суд.

Однако, как следует из письма гражданки Р., поступившего к Уполномоченному в ноябре 2011 года, приговором Сулейман-Стальского районного суда в связи с истечением срока давности привлечения к уголовной ответственности по ч. 1 ст. 109 УК Российской Федерации (причинение смерти по неосторожности) подсудимая не была привлечена к уголовной ответственности.

Приведенный пример не может не вызывать справедливого возмущения, так как заволокивание предварительного расследования по уголовному делу привело к тому, что только через два года уголовное дело было передано в суд, а уже в ходе судебного разбирательства из-за недостаточности доказательств произошла переквалификация преступления, в силу чего виновное лицо избежало уголовной ответственности.

В контексте данной проблемы, нельзя не упомянуть не получившее по настоящее время своего логического разрешения уголовное дело, которое освещалось в Докладе о деятельности Уполномоченного в 2010 году, возбужденное по пункту «а» части 3 статьи 286 УК Российской Федерации

(превышение должностных полномочий с применением насилия или с угрозой его применения) в отношении трёх сотрудников ОВД по Шамильскому району по обращению матери несовершеннолетнего А. о нанесении ими её сыну побоев с целью получения от него признательных показаний.

Несмотря на то, что указанное уголовное дело было возбуждено 30 июля 2010 года, лишь 20 мая 2011 года приговором Шамильского районного суда указанные сотрудники были признаны виновными и им назначено наказание в виде условного лишения свободы на срок от двух с половиной до четырёх лет. Тем не менее, 22 августа 2011 года Судебной коллегией по уголовным делам Верховного суда Республики Дагестан указанный приговор был отменён по причине грубых процессуальных нарушений.

При повторном рассмотрении постановлением Шамильского районного суда от 18 октября 2011 года уголовное дело было возвращено районному прокурору для проведения полного и объективного расследования.

Особую обеспокоенность вызывает возросшее на 80 % в 2011 году, по сравнению с 2010 годом, количество поступивших к Уполномоченному жалоб на применение незаконных методов расследования (27 в 2011 году против 15 за 2010 год). По результатам рассмотрения обращений Уполномоченного по указанным жалобам территориальными подразделениями СУ СК РФ по РД возбуждено 2 уголовных дела, а в 2010 году - 5.

В качестве примера можно привести обращение жителя г. Кизилюрта А., который сообщил, что 22 февраля 2011 года он был доставлен в ОВД по Кизилюртовскому району, где в отношении него сотрудниками райотдела применялись незаконные методы ведения следствия с целью получения признательных показаний в совершении преступления.

После обращения Уполномоченного по результатам рассмотрения требования Кизилюртовского межрайонного прокурора об устранении допущенных нарушений закона при проведении проверки по заявлению А. Кизилюртовским МРСО СУ СК РФ по РД в отношении сотрудников ОВД по Кизилюртовскому району возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного пунктом «а» части 3 статьи 286 УК Российской Федерации.

Очевидно, что важное значение при рассмотрении жалоб граждан на незаконные действия сотрудников правоохранительных органов имеет межведомственное взаимодействие правоохранительных органов как организационного, так и процессуального характера.

В качестве примера отсутствия межведомственного взаимодействия можно привести обращение жительницы Сулейман-Стальского района И., в котором она сообщила, что по её заявлению о совершении преступления в отношении её сына следователем Сулейман-Стальского МРСО СУ СК РФ по РД было вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела.

По результатам рассмотрения обращения Уполномоченного прокуратурой Республики Дагестан сообщено, что гражданкой И. указанное постановление обжаловано в Сулейман-Стальский районный суд, решением которого оно было признано законным. Прокуратура Республики Дагестан в своём ответе лишь констатировала такое положение дел.

Вместе с тем, на аналогичное обращение Уполномоченного из СУ СК РФ по РД был получен ответ, согласно которому в связи с тем, что указанное постановление следователем было принято преждевременно, без выполнения всех необходимых проверочных мероприятий, оно было отменено и материал с указаниями направлен руководителю Сулейман-Стальского МРСО СУ СК РФ по РД для проведения дополнительной проверки и принятия законного решения.

Что говорить об отсутствии межведомственного взаимодействия, если внутри одного ведомства оно иногда может отсутствовать. Так, Уполномоченным в начале 2011 года было направлено в МВД по Республике Дагестан обращение по заявлению жителя г. Кизилюрта М. о неправомерных действиях сотрудников ОВД по Кизилюртовскому району в отношении его двух сыновей. По результатам рассмотрения обращения Уполномоченного были получены два ответа руководителей различных структурных подразделений МВД по Республике Дагестан с одной датой, но за разными исходящими номерами, содержание которых было диаметрально противоположно друг другу.

Особое место в обеспечении межведомственного взаимодействия должно занимать возглавляемое прокурором Республики Дагестан Координационное совещание руководителей правоохранительных органов Республики Дагестан, на одном из заседаний которого полагаю необходимым рассмотреть вопросы межведомственного взаимодействия по конкретным категориям уголовных дел (похищениям, террористическим актам, убийствам государственных и общественных деятелей).

С момента возникновения института Уполномоченного в 2006 году им постоянно ведутся взаимодействие и обмен информацией с прокуратурой Республики Дагестан и СУ СК РФ по РД по ситуации с похищениями граждан.

По сравнению с 2010 годом в 2011 году количество обращений граждан в различные инстанции по поводу похищений их родственников увеличилось с 26 до 31 соответственно (в 2009 году было 29 таких обращений). По результатам рассмотрения указанных обращений следственными органами СУ СК РФ по РД возбуждено 14 уголовных дел, в том числе по статье 105 УК Российской Федерации (убийство) – 4, по статье 126 УК Российской Федерации (похищение человека) – 10.

В 10 случаях принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела за отсутствием события преступления. Проверки в порядке статей 144 и 145 УПК Российской Федерации не проводились по сообщениям об исчезновении 5 лиц, так как не имелось оснований для этого. В настоящее время проводятся проверки по двум сообщениям.

В 10 случаях из 31 пропавшие лица были обнаружены в изоляторах временного содержания районных и городских ОВД, где они содержались как задержанные по подозрению в совершении преступлений или административных правонарушений, из которых задержано по подозрению в совершении преступления 7 лиц, остальные 3 были освобождены.

При этом, в течение последних пяти лет количество случаев похищений на территории республики остаётся примерно на одном и том же уровне (в 2009 году – 29 таких случаев, а в 2010 году – 26).

Управлением Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Северо-Кавказском федеральном округе в целях обеспечения качественного взаимодействия и своевременного обмена информацией между правоохранительными органами разработана Комплексная программа по борьбе с похищениями людей и розыску без вести пропавших на 2011-2014 годы (далее – Комплексная программа).

Выполнение запланированных Комплексной программой организационных и практических мероприятий имеет целью снижение количества похищенных на территории республики и повышение раскрываемости преступлений данной категории.

В то же время, особое внимание необходимо уделить качеству ведения сотрудниками правоохранительных органов оперативно-розыскных дел, своевременности заведения оперативно-поисковых дел по всем уголовным делам, возбужденным по фактам похищения и безвестного исчезновения, периодическому проведению ревизий на наличие оперативно-поисковых дел по всем нераскрытым уголовным делам данной категории.

Действительно, в отношении ряда похищенных имеется оперативная информация об их нахождении в составе незаконных вооруженных формирований, однако данная информация не закреплена процессуально, так как нет достаточных доказательств причастности таких лиц к совершению конкретных преступлений.

Кроме того, несмотря на то, что на проведенном в июне 2011 года заседании Координационного совещания по обеспечению правопорядка в Республике Дагестан правоохранительным органам было рекомендовано активизировать работу своих пресс-служб, и по настоящее время от граждан поступают жалобы на отсутствие или недостаточность информации о принимаемых правоохранительными органами действиях по розыску их похищенных родственников и мерах по раскрытию указанных преступлений.

Деятельность по активизации пресс-служб правоохранительных органов должна быть направлена на обеспечение устойчивой обратной связи с населением по делам такой категории, так как её отсутствие формирует негативное общественное мнение о деятельности этих органов.

Сегодня, в условиях развития и влияния информационных технологий, факты неправомερных действий отдельных сотрудников, нарушающих права и свободы граждан, особенно при проведении контртеррористических операций, благодаря средствам массовой информации, быстро становятся

доступны широким слоям общественности и не прибавляют положительного имиджа работникам правоохранительной системы.

В качестве примера можно привести появившиеся в средствах массовой информации публикации о проведении сотрудниками правоохранительных органов в с. Хутрах Цунтинского района в период с 23 по 30 сентября 2011 без предъявления каких-либо процессуальных документов и объяснения причин обысков в домах местных жителей, в ходе которых была похищена и повреждена часть их имущества. После обысков в отношении них применялись незаконные методы ведения следствия с целью получения информации об участниках незаконных вооружённых формирований. Задержанные были отпущены в тот же или на следующий день без составления каких-либо процессуальных документов об их задержании.

По результатам рассмотрения обращения Уполномоченного прокуратурой Республики Дагестан сообщено, что с 17 по 28 сентября 2011 года на территории Цунтинского района был введён режим контртеррористической операции, в рамках которого проводились специальные профилактические мероприятия, направленные на установление и задержание участников диверсионно-террористической группы в Цунтинском районе.

Кроме того, по поручению прокуратуры Республики Дагестан прокуратурой Цунтинского района проведена проверка заявлений 10 жителей с. Хутрах Цунтинского района, по результатам которой 3 заявителя подтвердили изложенные в их обращениях сведения о неправомерных действиях сотрудников правоохранительных органов, в связи с чем материал был направлен в Хунзахский МРСО СУ СК РФ по РД для организации проверки и принятия соответствующего решения.

Безусловно, правоохранительные органы должны предпринимать весь комплекс необходимых мер по борьбе с преступностью, но все эти действия должны осуществляться строго в рамках закона. Только тогда они будут находить понимание и поддержку среди населения и институтов гражданского общества.

Особое внимание данной проблеме уделяется и на федеральном уровне. Так, в докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2010 год приведён пример исчезновения жителя Республики Дагестан М., который 01.03.2009 г. выехал из дома, был задержан сотрудниками милиции и доставлен в райотдел. Из отдела М. позвонил домой и сообщил о своём местонахождении. Вечером того же дня М. вновь позвонил по телефону и передал, что его везут в г. Махачкалу. После этого связь с М. пропала.

После ряда запросов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации прокуратура Республики Дагестан сообщила, что 04.03.2009 г. М. был ликвидирован в лесополосе близ с. Кичигамри Сергокалинского района при попытке вооружённого нападения на сотрудников правоохранительных органов. По фактам незаконного хранения

и ношения оружия и боеприпасов, а также нападения на указанных сотрудников, в отношении М. возбуждено уголовное дело.

В течение длительного времени Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации в рамках своей компетенции пытался получить копии документов по этому делу. Лишь в конце сентября 2010 года им было получено постановление о прекращении уголовного дела в отношении М. в связи с его смертью, в котором есть ссылки на допросы свидетелей, результаты экспертиз и оперативно-розыскных мероприятий. Содержание допросов, однако, не раскрывалось, а оценка доказанности вменённых М. преступных деяний отсутствовала. При этом также упоминалось о том, что факты причастности М. к незаконным вооружённым формированиям или террористическим организациям установлены не были.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации особо подчёркивает, доказывание участия в незаконных вооружённых формированиях должно осуществляться только в суде, что будет оправданной гарантией против возможных злоупотреблений.

Вопросы, связанные с гибелью лиц в ходе спецопераций, неоднократно становились предметом рассмотрения Европейского суда по правам человека. Так, 8 апреля 2010 года Европейский суд по правам человека признал Российскую Федерацию виновной в многочисленных нарушениях прав жительницы с. Солнечное Хасавюртовского района А. при проведении контртеррористической операции и рассмотрении последовавших за ней заявлений о возбуждении уголовного дела.

Так, судом было установлено, что Российская Федерация в лице сотрудников правоохранительных органов не приняла необходимых мер по обеспечению безопасности мирных граждан в ходе проведения спецоперации. Кроме того, не было обеспечено эффективное расследование по заявлениям А. гибели в результате контртеррористической операции её малолетней дочери и уничтожения имущества.

Такое решение Европейского суда по правам человека свидетельствует об обязанности правоохранительных органов обеспечить безопасность мирных жителей при проведении контртеррористических операций, а в случаях, когда такая безопасность не была обеспечена – объективность расследования обстоятельств событий.

В то же время, существенную роль в повышении эффективности деятельности и открытости правоохранительных органов должны играть институты гражданского общества, последовательно осуществляя конкретные шаги в выстраивании конструктивного сотрудничества с правоохранительными органами.

В 2011 году Уполномоченным был проведён ряд мероприятий, направленных на повышение уровня взаимодействия и сотрудничества между институтами гражданского общества и правоохранительными органами, обмен мнениями и информацией о наболевших проблемах.

В рамках реализации протокола заседания Координационного совещания по обеспечению правопорядка в Республике Дагестан,

состоявшегося в июне 2011 года, на котором обсуждался вопрос «О состоянии и принимаемых мерах по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Республике Дагестан», и в целях выработки совместных решений по недопущению фактов нарушений прав и свобод граждан Уполномоченный в августе 2011 года встретился с руководящим составом отделов внутренних дел города Избербаша и соседних с ним 6 районов республики.

Кроме того, в рамках реализации указанного протокола было проведено заседание Экспертного совета при Уполномоченном на тему: «Право на получение квалифицированной юридической помощи» с участием членов Адвокатской палаты Республики Дагестан и представителей правоохранительных органов республики, на котором обсуждались проблемы обеспечения своевременного доступа адвоката к своему подзащитному, в особенности в первые часы после его задержания.

Проблемы, стоящие на пути сближения институтов гражданского общества и правоохранительных органов, обсуждались и на двухдневном (1 и 2 июня 2011 года) выездном заседании Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека в г. Махачкале.

На необходимость активизации деятельности общественных советов при правоохранительных органах республики в этом направлении указывалось ещё в Докладе о деятельности Уполномоченного в 2010 году.

В 2011 году был принят ряд нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность общественных советов при реформированных органах внутренних дел.

Так, статьёй 9 Федерального закона от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» в целях обеспечения согласования общественно значимых интересов граждан, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, организаций и решения наиболее важных вопросов деятельности органов внутренних дел Российской Федерации предусмотрено создание в субъектах Российской Федерации общественных советов при территориальных органах МВД Российской Федерации.

На основании этого закона Президентом Российской Федерации принят Указ от 23.05.2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах», во исполнение которого издан приказ МВД России от 15.08.2011 г. № 939 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23.05.2011 г. № 668».

Данным приказом определён Порядок образования общественных советов при территориальных органах МВД России и формирования состава этих советов, а также утверждения положений о них. Приказом министра внутренних дел по Республике Дагестан от 19.08.2011 г. № 1452

«Об Общественном совете при МВД по Республике Дагестан» создан указанный совет, в который вошли 21 человек.

Роль Общественного совета при МВД по Республике Дагестан также должна возрасти благодаря присутствию в соответствии с приказом МВД России от 31.08.2011 г. № 988 «Об утверждении Порядка присутствия членов общественных советов при МВД России и его территориальных органах при проведении должностными лицами органов внутренних дел личного приёма граждан» членов Общественного совета, с согласия граждан, во время проведения должностными лицами органов внутренних дел личного приёма граждан.

В ряду предпринятых в 2011 году мер, направленных на недопущение превращения правоохранительных органов в закрытые «корпорации» и более активное участие институтов гражданского общества в контроле за деятельностью правоохранительных органов, следует отметить приказ МВД России от 30.08.2011 г. № 975, которым утверждена Инструкция по организации и проведению отчётов должностных лиц территориальных органов МВД России.

В соответствии с этой Инструкцией руководители территориальных подразделений МВД России в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях обязаны один раз в год отчитываться о деятельности подчинённого им органа внутренних дел перед законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации и представительными органами муниципальных образований соответственно, а участковые уполномоченные полиции обязаны не реже одного раза в квартал отчитываться о результатах своей работы на собрании граждан, проживающих на обслуживаемом ими административном участке.

Кроме того, ранее приказом МВД России от 19.01.2010 г. № 25 утверждена Инструкция по оценке деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, согласно которой для объективности выводов об эффективности деятельности органов внутренних дел в систему оценки, помимо критериев и показателей, характеризующих их деятельность с внутриведомственных позиций, включаются результаты опросов общественного мнения о работе органов внутренних дел на основе использования вневедомственных источников социологической информации, а также письма и жалобы физических и юридических лиц.

При этом, как отметил в январе 2010 года на заседании Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» министр внутренних дел России Р.Г. Нургалиев, объясняя причины принятия данного приказа, «независимые источники будут давать объективную оценку деятельности милиции, при этом также будет учитываться степень «резонансности» выявленного или раскрытого преступления».

Таким образом, необходимо отметить, что государством принимаются правовые меры по обеспечению тесного взаимодействия правоохранительных органов с институтами гражданского общества и

населением, результатом реализации которых должно стать создание комплекса эффективных механизмов защиты прав человека и гражданина в сфере профилактики, предупреждения и раскрытия преступлений.

Эти шаги должны быть последовательно реализованы в деятельности правоохранительных органов нашей республики.

2.5. СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ЛИЦ, СОДЕРЖАЩИХСЯ В ПЕНИТЕНЦИАРНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ

В соответствии с уголовно-процессуальным и уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации исполнение судебных постановлений о назначении меры пресечения в виде заключения под стражу и приговоров о назначении наказания, связанного с лишением свободы, возлагается на учреждения территориальных органов ФСИН России.

В Республике Дагестан исполнение указанных судебных постановлений и приговоров осуществляется соответственно в 3 следственных изоляторах (городов Махачкалы, Дербента и Хасавюрта) и 6 исправительных учреждениях УФСИН РФ по РД: исправительных колониях общего и строгого режима, женской исправительной колонии общего режима, воспитательной колонии, колонии-поселении и лечебно-исправительном учреждении, в которых на конец 2011 года содержалось 3203 человека, в том числе: в исправительных учреждениях - 2397, в следственных изоляторах – 806.

Тем самым, сохранилась наметившаяся с 2009 года тенденция к уменьшению общей численности осужденных и следственно-арестованных, содержащихся в учреждениях УФСИН РФ по РД. Такое снижение обеспечивается за счёт сокращения числа осужденных на 8,6 % (с 2620 человек в 2010 году), а количество следственно-арестованных увеличилось на 6,8 % (с 755 в 2010 году). При этом установленные нормы жилой площади в расчёте на одного осужденного в исправительных учреждениях и норма санитарной площади в камере на одного заключённого соблюдались.

С целью изучения условий содержания следственно-арестованных в апреле 2011 года делегация Европейского комитета по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания посетила ФКУ СИЗО-1 г. Махачкалы. Международные правозащитные институты данному вопросу уделяют постоянное внимание.

На основании Соглашения, заключённого в 2006 году между Уполномоченным и УФСИН РФ по РД, сторонами ведутся взаимодействие и обмен информацией в области защиты прав и законных интересов лиц, содержащихся в исправительных учреждениях, и выработки мер по предупреждению и пресечению нарушений прав указанной категории лиц, а

также по их восстановлению.

Всего в 2011 году в адрес Уполномоченного от лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, и их родственников поступило 47 обращений.

Большинство поступивших обращений касалось несогласия с вступившими в законную силу обвинительными приговорами судов, по которым Уполномоченным давались разъяснения о порядке обжалования указанных судебных актов. Анализ таких обращений показал низкий уровень правовой грамотности осужденных и знания ими своих прав.

Часть обращений касалась перевода осужденных из мест лишения свободы других субъектов Российской Федерации в исправительные учреждения, расположенные на территории Республики Дагестан. В них осужденные и их родственники в качестве причин перевода указывали на невозможность проведения свиданий по причине длительности переезда до места отбывания наказания осужденным, затруднительного материального положения его родственников и наличия у них хронических болезней.

Вместе с тем, в соответствии с частью 2 статьи 81 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (далее – УИК Российской Федерации) перевод осужденного для дальнейшего отбывания наказания из одного исправительного учреждения в другое того же вида допускается исключительно по решению ФСИН России в случае болезни осужденного либо для обеспечения его личной безопасности, при реорганизации или ликвидации исправительного учреждения, а также при иных исключительных обстоятельствах, препятствующих дальнейшему нахождению осужденного в данном исправительном учреждении.

В случае несогласия с решением ФСИН России в соответствии с УИК Российской Федерации осужденному (его адвокату или законному представителю) предоставляется право обжаловать в суд неправомерные действия должностного лица либо органа государственной власти, нарушающие права осужденных, в том числе направление для отбывания наказания не по месту жительства или месту осуждения.

В 2011 году продолжали поступать жалобы на нарушения прав осужденных на охрану здоровья и медицинское обслуживание.

Так, к Уполномоченному обратилась жена осужденного М., которая сообщила, что её мужу ранее была сделана сложная внутриполостная операция. На момент обращения осужденный М., отбывающий наказание в ИК-2 УФСИН РФ по РД, нуждался в проведении повторной операции, но заявительница высказывала опасения в успешности проведения такого типа операции в условиях исправительного учреждения.

Вместе с тем, пунктом 125 Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений, утверждённых приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 03.11.2005 г. № 205, установлено, что в исключительных случаях, когда невозможно предоставить необходимую медицинскую услугу в условиях медицинских учреждений уголовно-

исполнительной системы, она может быть выполнена в соответствующем учреждении здравоохранения.

По указанному обращению Уполномоченный связался с руководством УФСИН РФ по РД и городской больницы № 2 г. Махачкалы, в которой по результатам достигнутой договорённости осужденному М. была успешно проведена операция.

В соответствии со статьёй 1 УИК Российской Федерации одной из целей уголовно-исполнительного законодательства является исправление осужденных, для достижения которой, в том числе, применяются меры взыскания.

В 2011 году в исправительных учреждениях УФСИН РФ по РД, несмотря на уменьшение общего числа осужденных на 8,6 %, отмечено увеличение на 11,7 % (1054 в 2011 году против 944 за 2010 год) случаев их водворения в помещения камерного типа, единые помещения камерного типа, штрафные изоляторы и дисциплинарные изоляторы. Так, в ФБУ «ИК-2» зафиксировано 460 таких случаев (против 413 в 2010 году), в ФБУ «ЛИУ-4» - 129 (против 104 в 2010 году), в ФБУ «ИК-7» 447 (против 389 в 2010 году), в ВК – 3 (в 2010 году таких случаев не было).

В связи с увеличением в 2011 году количества случаев применения мер взыскания к осужденным УФСИН РФ по РД в 2012 году необходимо уделить особое внимание адекватности и оправданности их использования в отношении осужденных.

В целях совершенствования системы исполнения уголовных наказаний на основе рекомендаций Комитета министров Совета Европы по вопросам, связанным с Европейскими пенитенциарными правилами (1987 г.), Президентом Российской Федерации принято решение о поэтапном реформировании уголовно-исполнительной системы ([Указ](#) Президента Российской Федерации от 08.10.1997 г. № 1100).

В 2002 году Президентом Российской Федерации было дано поручение ускорить приведение условий содержания под стражей в соответствие с указанными рекомендациями.

В этих целях была принята Федеральная целевая программа "Развитие уголовно-исполнительной системы (2007 - 2016 годы)" (далее – ФЦП), которая призвана обеспечить дальнейшее развитие уголовно-исполнительной системы, соблюдение прав и законных интересов подозреваемых и обвиняемых, в отношении которых в качестве меры пресечения избрано заключение под стражу, и осужденных к лишению свободы, а также создать условия для реализации положений международных стандартов обращения с подследственными и осужденными.

В развитие положений указанной ФЦП распоряжением Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 г. № 1772-р утверждена Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, которая предусматривает основные направления, формы и методы совершенствования и развития уголовно-исполнительной системы, а также ее взаимосвязь с государственными органами и институтами гражданского

общества. В сфере социальной, психологической, воспитательной и педагогической работы с осужденными Концепция предусматривает создание справедливой и эффективной системы стимулов осужденных к законопослушному поведению (социальные лифты), включающей совершенствование порядка замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания, обновление механизма условно-досрочного освобождения.

Система «социальных лифтов» представляет собой механизм изменения условий отбывания наказания, изменения вида исправительного учреждения, замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания, условно-досрочного освобождения посредством оценки комиссией исправительного учреждения поведения осужденных с помощью определенных критериев.

Основным критерием оценки поведения осужденного является соблюдение им порядка отбывания наказания.

Вопрос об оценке исправления осужденных решается комиссией исправительного учреждения. В целях привлечения общественности к процессу исправления осужденных в состав комиссии кроме сотрудников ИУ включаются представители органов государственной власти, общественных наблюдательных комиссий, уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации или их представители, а также деятели религиозных организаций. Это позволяет придать комиссии большую открытость в её деятельности и содействовать справедливости в выносимых ею решениях.

Таким образом, с помощью системы «социальных лифтов» в процессе отбывания наказания решаются важнейшие задачи исправления осужденных - социализация осужденных, профилактика рецидивной преступности и положительное формирование личности.

В этой связи, Уполномоченный считает одним из приоритетных направлений в своей деятельности в 2012 году налаживание более активного взаимодействия с УФСИН РФ по РД в целях применения и развития системы «социальных лифтов» во всех исправительных учреждениях Республики Дагестан.

2.6. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА ГРАЖДАН НА СПРАВЕДЛИВОЕ СУДЕБНОЕ РАЗБИРАТЕЛЬСТВО

Система прав и свобод человека и гражданина, созданная в любом государстве, нуждается в эффективных механизмах её защиты.

Одним из таких механизмов является право на справедливое судебное разбирательство, обеспечение которого гарантируется недопустимостью постороннего вмешательства в ход судебного процесса и общеобязательностью судебных решений для всех органов государственной

власти, органов местного самоуправления их должностных лиц, а также граждан и юридических лиц.

Для повышения эффективности принимаемых государством мер по обеспечению права граждан на справедливое судебное разбирательство суд как независимая ветвь государственной власти должен опираться также и на поддержку институтов гражданского общества.

Как подчеркнул Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин, «независимость судей, будучи фундаментальной ценностью любого демократического государства, не предполагает полной закрытости судейского корпуса, при этом полномочия судей предполагают в первую очередь подотчётность судейского корпуса обществу».

В постановлении Президиума Совета судей Российской Федерации от 15.04.2010 г. № 219 «О повышении эффективности использования ресурсов гражданского общества при взаимодействии с судами» указано, что широкий ряд проблем по всем направлениям деятельности судов и популяризация идей правосудия требуют организации и проведения дискуссий о развитии и совершенствовании судебной системы между представителями судов, государственных и неправительственных структур.

Создание дискуссионных площадок для обсуждения актуальных проблем судебной системы и её взаимодействия с государственными и общественными организациями будет способствовать открытости судов, полной реализации Федерального закона от 22.12.2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», созданию каналов обратной связи между судом и гражданским обществом.

К сожалению, таких площадок в республике пока нет.

Особое положение права граждан на справедливое судебное разбирательство в системе механизмов защиты прав человека обусловлено его конституционно-правовой природой. Так, в соответствии со статьёй 46 Конституции Российской Федерации каждому гражданину Российской Федерации гарантируется судебная защита его прав и свобод, решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

Вместе с тем, учитывая недопустимость какого-либо вмешательства в деятельность судов и их независимость, Уполномоченный в силу своего статуса не может не анализировать процессы, происходящие в сфере судебной защиты прав человека на территории Республики Дагестан.

Так, в адрес Уполномоченного в 2011 году поступило 193 жалобы граждан, связанных с реализацией права на справедливое судебное разбирательство, количество которых по сравнению с прошлым годом увеличилось на 54 % (в 2010 году - 125 жалоб). Подавляющее большинство из них касалось несогласия с решениями и приговорами судов, по которым заявителям были даны юридические консультации о порядке их обжалования в вышестоящие судебные инстанции.

Анализ таких жалоб показал низкую правовую грамотность населения в сфере реализации своего права на доступ к правосудию, незнание им своих материальных и процессуальных прав, что вполне объяснимо в силу достаточной сложности и материальной затратности судебной процедуры защиты своих прав.

В целях создания условий для реализации установленного Конституцией Российской Федерации права граждан на получение квалифицированной юридической помощи, оказываемой бесплатно, принят Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», которым предусмотрено формирование и развитие государственной системы бесплатной юридической помощи, а также содействие развитию негосударственной системы бесплатной юридической помощи и ее поддержка со стороны государства.

Вместе с тем, изучение ежегодно поступающих к Уполномоченному жалоб свидетельствует о том, что нередко граждане сталкиваются со сложностями в реализации их права на доступ к правосудию.

Так, в ряде судов республики приём исковых заявлений от граждан осуществляется не ежедневно, а в соответствии с графиком, установленным председателем суда, что свидетельствует о нарушении права граждан на доступ к правосудию. Это может привести к пропуску гражданином процессуальных сроков подачи необходимых заявлений, жалоб и документов.

Кроме того, при сдаче кассационных или апелляционных жалоб на судебные решения канцелярии отдельных судов отказываются их принимать и направляют заявителей для решения данного вопроса к тому судье, который принял обжалуемое решение. Тем самым реализация гражданами своего права на обжалование судебного решения в вышестоящую судебную инстанцию оставляется на усмотрение судьи, что, в свою очередь, является дополнительным препятствием для доступа граждан к правосудию.

При этом и в период рассмотрения дела в суде граждане зачастую сталкиваются с определёнными трудностями, такими как, например, отсутствие оперативной возможности получить информацию о датах и времени проведения предварительных слушаний, судебных заседаний, сроках направления и рассмотрения апелляционных, кассационных и надзорных жалоб.

В целях повышения доступности права граждан на доступ к правосудию был принят Федеральный закон от 22.12.2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», вступивший в законную силу с 1 июля 2010 года, который впервые в истории российского законодательства установил нормы, определяющие порядок, условия и процедуру обеспечения прав граждан и организаций на доступ к информации о деятельности всех функционирующих в Российской Федерации судов. Актуальность проводимой в стране судебной реформы очевидна, а её задачи, направленные на обеспечение открытости и доступности судебной деятельности, сделают

судебную систему прозрачной и открытой, что будет способствовать укреплению авторитета судебной власти.

Для правового регулирования отношений, связанных с обеспечением доступа к информации о деятельности судов Республики Дагестан, принят Закон Республики Дагестан от 06.06.2011 г. № 34 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Конституционного Суда Республики Дагестан и мировых судей в Республике Дагестан».

Тем не менее, реализация указанных законодательных актов невозможна без наличия соответствующих средств материально-технического обеспечения. В качестве ориентира можно привести Арбитражный суд Республики Дагестан, оборудованный в настоящее время необходимыми техническими средствами, в том числе обеспечивающими быстрый доступ участников судебного процесса к информации о деятельности суда.

Одной из широко обсуждаемых в последнее время в обществе тем является вопрос об обоснованности применения в каждом конкретном случае такой меры пресечения как заключение под стражу

Следует отметить, что, несмотря на проводимую в последние годы государством политику либерализации уголовно-процессуального законодательства, при рассмотрении судами этого вопроса в их деятельности сохраняются определённые стереотипы.

По данным Управления Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в Республике Дагестан, в 2010 и 2011 годах городскими и районными судами рассмотрено ходатайств и вынесено постановлений о применении меры пресечения в виде заключения под стражу в отношении 1749 и 1972 лиц соответственно. При этом в 2010 и 2011 годах к наказаниям, связанным с лишением свободы, было приговорено лишь 1075 и 1345 лиц соответственно. Это означает, что ежегодно более 600 человек в ходе предварительного расследования оказываются в следственных изоляторах в условиях, приближенных к местам лишения свободы, а затем отпускаются из зала суда. В связи с этим возникает обоснованный вопрос о целесообразности столь частого применения судами такой меры пресечения, связанной с ограничением свободы, как заключение под стражу.

В целях исключения практики свободного толкования процессуальных норм применения меры пресечения в виде заключения под стражу Пленумом Верховного Суда Российской Федерации принято постановление от 29.10.2009 г. № 22 «О практике применения судами мер пресечения в виде заключения под стражу, залога и домашнего ареста».

Согласно данному постановлению заключение под стражу в качестве меры пресечения может быть избрано лишь при невозможности применения иной, более мягкой, меры пресечения. Для решения вопроса о возможности применения меры пресечения в виде заключения под стражу подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления, за которое уголовный закон предусматривает наказание в виде лишения свободы на срок свыше двух лет,

суду надлежит в каждом конкретном случае проверять обоснованность подозрения в причастности лица к совершенному преступлению. При этом следует иметь в виду, что обоснованное подозрение предполагает наличие достаточных данных о том, что соответствующее лицо могло совершить это преступление, в том числе указанных в [статье 91](#) УПК РФ (лицо застигнуто при совершении преступления или непосредственно после его совершения; потерпевшие или очевидцы указывают на данное лицо как на совершившее преступление; на этом лице или его одежде, при нем или в его жилище обнаружены явные следы преступления).

Также в целях защиты прав лиц, уже находящихся в следственных изоляторах, Правительством Российской Федерации принято постановление от 14.01.2011 г. № 3 «О медицинском освидетельствовании подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений», позволяющее судам более точно оценить состояние здоровья подследственного при решении вопроса о замене ему меры пресечения в виде заключения под стражу иной мерой пресечения, не связанной с ограничением свободы.

При этом следует иметь в виду не только то, что мера пресечения в виде заключения под стражу назначается лицу, в отношении которого действует «презумпция невиновности», но и то, что она не должна превращаться в инструмент давления на подозреваемого (обвиняемого).

Ни для кого не является секретом также, что нахождение человека в местах лишения свободы может нанести ущерб его физическому состоянию. В исправительных учреждениях ранее имеющиеся у осужденных болезни могут принимать хроническую или тяжёлую форму. При этом проблема освобождения осужденных из исправительных учреждений в связи с наличием у них заболеваний, препятствующих отбыванию наказания, в республике остаётся достаточно острой.

В целях обеспечения прав осужденных, страдающих тяжёлыми заболеваниями, постановлением Правительства Российской Федерации от 06.02.2004 г. № 54 утверждены Перечень заболеваний, препятствующих отбыванию наказания, а также Правила медицинского освидетельствования осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью.

Вместе с тем, разрешение вопроса об освобождении осужденных от отбывания наказания в связи с болезнью действующее законодательство по существу полностью оставило на усмотрение суда. Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21.04.2009 г. № 8 «О судебной практике условно-досрочного освобождения от отбывания наказания, замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания» судам даны разъяснения, что при рассмотрении вопроса о возможности освобождения от наказания в связи с тяжелой болезнью следует, в частности, учитывать поведение осужденного в период отбывания наказания, его отношение к проводимому лечению, соблюдение им медицинских рекомендаций, режимных требований учреждения, исполняющего наказание, по состоянию здоровья, а также данные о личности осужденного, наличие у него

постоянного места жительства, родственников или близких ему лиц, которые могут и согласны осуществлять уход за ним. Постановление суда должно быть мотивированным и содержать конкретные основания принятого решения.

В 2011 году администрациями исправительных учреждений УФСИН РФ по РД в суды передано 26 представлений об освобождении на осужденных с заболеваниями, препятствующими отбыванию наказания. Положительные решения приняты по освобождению от отбывания наказания лишь в отношении 10 осужденных. Остальным осужденным было отказано в освобождении по болезни, в том числе, с использованием такой не предусмотренной действующим законодательством формулировки как «в связи с совершением осужденным тяжкого преступления».

В то же время, зачастую такие осужденные, на которых были представлены материалы в судебные органы и которым было отказано в условно-досрочном освобождении, умирают спустя непродолжительное время в исправительных учреждениях. Так, в 2011 году в учреждениях уголовно-исполнительной системы Республики Дагестан умерло 9 таких осужденных. В 2009 и 2010 годах таких осужденных было 20 и 13 соответственно.

На конец 2011 года в исправительных учреждениях УФСИН РФ по РД находилось 3 осужденных, страдающих тяжёлыми заболеваниями, по которым вопрос об освобождении от отбывания наказания не был рассмотрен.

Такая ситуация, связанная с длительным рассмотрением вопросов досрочного освобождения осужденных в связи с болезнью и высокой смертностью среди тех, кому было отказано в условно-досрочном освобождении, снижает эффективность реализации принципа гуманности, заложенного в уголовно-исполнительном законодательстве.

В связи со сложившейся в Российской Федерации ситуацией по вопросу соблюдения права осужденных, страдающих заболеваниями, препятствующими отбыванию наказания, на условно-досрочное освобождение Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации обратился к председателю Верховного Суда Российской Федерации с просьбой обобщить судебную практику по освобождению такой категории осужденных.

Верховным Судом Российской Федерации сообщено, что предложение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации об обобщении судебной практики по указанному вопросу будет рассмотрено при формировании плана работы Верховного Суда Российской Федерации на первое полугодие 2012 года.

В 2012 году планируется проведение заседания Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Республике Дагестан с участием представителей Верховного суда Республики Дагестан и других органов государственной власти, на котором предполагается обсудить проблемы практики реализации права граждан на справедливое судебное

разбирательство, в том числе осужденных, страдающих заболеваниями, препятствующими отбыванию наказания.

Представляется, что намеченное мероприятие позволит усилить взаимодействие судебных органов и органов судейского сообщества с юридической общественностью по вопросам, связанным с реализацией конституционных прав граждан на доступ к правосудию и справедливое судебное разбирательство.

2.7. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ В ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Одним из механизмов, эффективная реализация которого способствует защите прав человека и гражданина, а также обеспечивает обратную связь между населением и властью, является право граждан на обращение в органы местного самоуправления.

В соответствии со статьёй 33 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

В целях реализации этого конституционного положения был принят Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», которым регулируются правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации закрепленного за ним [Конституцией](#) Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами

Вместе с тем, принимая во внимание, что с принятием Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» государством проводится планомерная работа по передаче полномочий и обязанностей органам местного самоуправления, именно от качества рассмотрения обращений граждан на этом уровне во многом зависит отношение населения ко всей системе органов власти.

К Уполномоченному ежегодно поступают жалобы на нарушения установленных сроков рассмотрения обращений граждан, отсутствие ответов на них, необоснованные ответы на обращения.

В качестве примера можно привести обращение жительницы одного из городов республики, в котором она жалуется на отказ городской администрации в принятии её на учёт в качестве нуждающегося в жилом помещении по причине отсутствия у неё постоянной прописки на протяжении трёх лет.

Рассмотрев указанное обращение, Уполномоченный, учитывая отсутствие в Законе Республики Дагестан от 03.02.2006 г. № 2 «О порядке ведения органами местного самоуправления учёта малоимущих граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма в Республике Дагестан» в качестве обязательного условия для принятия на учёт в качестве нуждающегося в жилом помещении наличие постоянной прописки на протяжении трёх лет, обратился к главе города с просьбой восстановить нарушенные права заявительницы.

По результатам рассмотрения обращения Уполномоченного администрацией города нарушенные права заявительницы были восстановлены путём принятия её на учёт как лица, нуждающегося в жилом помещении.

Вместе с тем, заявители нередко жалуются на длительное рассмотрение их обращений.

Так, ещё в мае 2010 года к Уполномоченному обратились жители одного из городских поселений республики, которые сообщили, что с 2001 года они неоднократно обращались в администрации городского поселения и муниципального района о необходимости асфальтирования внутрипоселкового участка гравийной дороги, интенсивный проезд по которой большегрузного автотранспорта загрязнял окружающий воздух пылью, которая наносила вред здоровью заявителей и их детей, а также ущерб их подсобным хозяйствам.

По результатам более чем годичной переписки Уполномоченного с главами администраций муниципального района и городского поселения, а также ГУ «Дагестанавтодор», последним в 2011 году сообщено, что указанный участок автодороги будет включён в план строительства автодорог в Республике Дагестан на 2012 год и профинансирован в полном объёме.

Также главой муниципального района было сообщено, что им с главой городского поселения в апреле 2011 года принято совместное решение, согласно которому до полного завершения работ по асфальтированию указанного участка автодороги будут установлены соответствующие дорожные знаки и технические средства, ограничивающие транзитный проезд большегрузного автотранспорта.

Однако, жители посёлка, после получения соответствующего ответа Уполномоченного, сообщили о фактическом отсутствии ограничения проезда автотранспорта по внутрипоселковой гравийной дороге. В целях проверки обоснованности доводов заявителей Уполномоченным направлено обращение в прокуратуру района.

Отсутствие эффективной реализации права граждан на обращение влекут за собой, в том числе в случае недовольства решениями местных властей, жалобы населения муниципальных образований в республиканские органы власти, а также проведение стихийных акций протеста. В 2011 году было проведено 30 митингов, связанных с недовольством работой органов

местного самоуправления. В основном проблемы, поднимаемые в ходе протестных акций, касались вопросов подачи электроэнергии, питьевой воды, возмещения ущерба, причинённого стихийными бедствиями, несогласия с действиями или бездействием глав муниципальных образований, в том числе при распределении земельных участков местным жителям.

В нередких случаях заявители, не получив должной реакции со стороны местных властей и видя бесперспективность решения своих проблем на местном уровне, проводят митинги в г. Махачкале. Так, в сентябре 2011 года на центральной площади г. Махачкалы более 100 жителей одного из сел Республики Дагестан, недовольных бездействием руководства муниципального района, провели митинг с требованием обеспечить организацию работы детского сада в их сельском поселении и прекратить незаконную распродажу земельных участков.

Длительное нерешение подобных проблем местными властями и вызванные этим митинги приводят к тому, что органы республиканской власти фактически должны разрешать вопросы, которые находятся в ведении органов местного самоуправления.

При этом, количество жалоб в этой сфере, из года в год увеличивается. Так, по данным прокуратуры Республики Дагестан всего в ходе надзорных проверок в 2011 году в сфере соблюдения порядка рассмотрения обращений граждан выявлено 1263 нарушения закона, в целях их устранения внесено 100 представлений, по результатам рассмотрения которых привлечено к дисциплинарной ответственности 45 должностных лиц. Возбуждено 33 дела об административных правонарушениях по статьям 2.6 Кодекса Республики Дагестан об административных правонарушениях (нарушение порядка рассмотрения обращений граждан Российской Федерации) и 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (нарушение порядка рассмотрения обращений граждан), объявлено 4 предостережения о недопустимости нарушения закона.

Прокуратурой республики также установлено, что органами местного самоуправления не всегда обеспечивается своевременная регистрация обращений, их объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение, грубо нарушаются сроки рассмотрения обращений граждан, значительное количество обращений оставляется без дачи письменных ответов. Имеют место факты отказа от приёма обращений граждан, а по принятым обращениям граждан руководителями органов местного самоуправления зачастую не устанавливается надлежащий контроль.

В результате этого у граждан возникает недовольство работой органов власти, в том числе и тем, что заявители вынуждены нести неоправданные материальные затраты на поездки в различные инстанции.

В связи с этим, именно рассмотрение обращений граждан должно стать для органов местного самоуправления важнейшим источником информации, необходимой для принятия решений, что позволит своевременно реагировать на потребности общества.

При этом, проводя выездные приёмы в городах и районах республики, независимо от специфики проблем населения муниципальных образований, Уполномоченный сталкивается с желанием населения быть услышанными представителями власти.

Президент Республики Дагестан в ноябре 2011 года на сессии Народного Собрания Республики Дагестан настоятельно рекомендовал депутатам Народного Собрания Республики Дагестан чаще выезжать на места, систематически, не менее двух дней в неделю, принимать местных жителей, выслушивать их жалобы и заявления, встречаться с избирателями на сельских сходах, собраниях трудовых коллективов, активнее взаимодействовать с общественными объединениями, в том числе политическими партиями, а также советами старейшин, ветеранов, с молодежью. Кроме того, было сказано также о необходимости введения практики отчетов депутатов о проделанной на местах работе, представляемых как в Народное Собрание Республики Дагестан, так и жителям соответствующего муниципалитета.

Такая практика должна быть нормой и для руководителей республиканских органов исполнительной власти. Речь не идёт об открытии школ, больниц, других объектов социально-культурной сферы, что, несомненно, важно. Задачами таких выездов в муниципалитеты должны стать встречи с населением, информирование его о планируемых руководством республики мероприятиях, направленных на повышение качества жизни местных жителей и улучшение инфраструктуры муниципальных образований.

В свою очередь, в ходе намечаемых в 2012 году выездных приёмов Уполномоченным планируется организация встреч с главами сельских поселений, на которых, в числе прочих вопросов, будет обсуждаться практика реализации Федерального закона от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

III. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РЕСПУБЛИКЕ ДАГЕСТАН С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА. МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Уполномоченный занимает особое место в государственной системе защиты прав, традиционно рассматриваемый в качестве посредника или «медиатора» между гражданским обществом и государством. С одной стороны, должность Уполномоченного является государственной, а с другой - это институт гражданского общества, призванный реагировать на

нарушения прав человека, в том числе, если они допускаются государственными структурами.

Конструктивное взаимодействие Уполномоченного с органами государственной власти, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества, а также межрегиональное и международное сотрудничество в области защиты прав человека необходимы для повышения эффективности его деятельности при реализации задач по восстановлению нарушенных прав, профилактике их нарушений, способствованию улучшения качества их соблюдения.

В соответствии с Законом Республики Дагестан от 17.03.2006 г. № 11 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Дагестан» при проведении проверки по принятой к рассмотрению жалобе Уполномоченный имеет следующие права: беспрепятственно посещать органы государственной власти Республики Дагестан, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов; посещать расположенные на территории Республики Дагестан организации независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, общественные объединения; обращаться к компетентным органам или должностным лицам с предложением провести проверку фактов, изложенных в жалобе заявителя; запрашивать сведения, документы, материалы и объяснения от органов и должностных лиц; проводить самостоятельно или совместно с компетентными органами государственной власти Республики Дагестан и их должностными лицами проверки деятельности органов государственной власти Республики Дагестан, органов местного самоуправления и их должностных лиц, относительно которых Уполномоченный располагает информацией о допущенных ими грубых или массовых нарушениях прав и свобод человека и гражданина.

Одним из инструментов взаимодействия Уполномоченного с органами государственной власти на федеральном и республиканском уровнях является участие в совместной законотворческой деятельности в сфере прав человека и гражданина.

Ежегодно Уполномоченным направляются предложения в Центр мониторинга законодательства и правоприменительной практики при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее - Совет Федерации), которые рассматриваются при составлении доклада Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации».

Конструктивные отношения сложились у Уполномоченного с Народным Собранием Республики Дагестан. В адрес Уполномоченного направляются проекты республиканских законов, в которых затрагиваются вопросы обеспечения прав и свобод граждан. Так, в ноябре 2011 года поступил проект закона Республики Дагестан «О парламентском расследовании», по которому Уполномоченным были представлены замечания и предложения, большая часть которых учтены.

В течение 2011 года Уполномоченным систематически проводились выезды в города и районы Республики Дагестан. Для содействия повышению

уровня взаимодействия с органами местного самоуправления были организованы встречи с главами сельских поселений, начальниками управлений и отделов администраций муниципальных образований. Уполномоченный получил подробную информацию о том, как реализуются права различных категорий граждан. Подобный формат встречи является эффективным: представители органов местного самоуправления обозначили наиболее актуальные проблемы, в решении которых необходимо содействие органов законодательной и исполнительной власти Республики Дагестан.

В частности, в Бабаюртовском районе речь шла о проблемах оформления в собственность земельных участков и жилых строений, расположенных в зоне отгонного животноводства. У жителей кутанных хозяйств возникают трудности с реализацией прав на получение мер социальной поддержки, предусмотренных законодательством. Кроме того, главы сельских поселений обратили внимание на отдельные недостатки в механизме реализации Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

А в Магарамкентском районе в ходе встречи было отмечено, что в связи с сокращением призыва на срочную военную службу в ходе весенней и осенней призывных кампаний 2011 года из данного муниципального образования не было призвано ни одного молодого человека призывного возраста. Тем не менее, призывной комиссией или военным комиссаром за неявку на медицинскую комиссию направляются соответствующие материалы в прокуратуру Республики Дагестан, после рассмотрения которых дела передаются в суды, где, в свою очередь, выносятся постановления о назначении административного наказания.

В своих выступлениях участники встречи в Магарамкентском районе поднимали проблемы обеспеченности социальными объектами и дальнейшего развития перерабатывающей промышленности.

В 2011 году продолжилось взаимодействие Уполномоченного с общественными, в том числе правозащитными организациями.

Значимым событием стало выездное заседание Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, прошедшее 1-2 июня 2011 года в г. Махачкале. В течение двух дней состоялось 4 пленарных заседания, посвященные следующим темам: «Гражданский мир и внутриконтфессиональное согласие», «Гражданское участие в борьбе с коррупцией и клановостью», «Соблюдение прав человека как непременное условие обеспечения общественной безопасности», «Роль институтов гражданского общества в противодействии экстремизму и терроризму». В них принимал участие Уполномоченный.

Необходимо отметить, что в ходе заседаний высказывались различные, порой полярные мнения. Главным итогом двухдневного выездного заседания следует считать продолжение диалога между различными общественными силами при участии руководства Республики Дагестан, начатого на III Съезде народов Дагестана.

При Уполномоченном постоянно действует Экспертный совет, который является коллегиальным совещательным органом, созданным в целях оказания консультативной помощи по вопросам деятельности, связанной с защитой прав и свобод человека и гражданина.

В августе 2011 года было проведено заседание Экспертного совета при Уполномоченном на тему: «Право граждан на получение квалифицированной юридической помощи» с участием представителей правоохранительных органов, судебной системы, адвокатского сообщества и правозащитных организаций. Тема, вынесенная на обсуждение, бесспорно, актуальна. Уполномоченным была поддержана инициатива адвокатского сообщества об обмене мнениями на данную тему в связи с тем, что к Уполномоченному от адвокатов республики регулярно поступают жалобы на воспрепятствование сотрудниками правоохранительных органов их деятельности по оказанию подозреваемым и обвиняемым квалифицированной юридической помощи.

Главной целью данного заседания явилась выработка мер по обеспечению права граждан на получение квалифицированной юридической помощи. Члены Экспертного совета при Уполномоченном и приглашенные на заседание затрагивали как теоретические аспекты права, так и особенности правоприменительной практики. В частности, был предложен ряд мер по предотвращению негативных случаев, препятствующих получению квалифицированной юридической помощи, а также были внесены предложения, направленные на координацию деятельности адвокатов и правоохранительных органов.

В октябре 2011 года состоялось заседание Экспертного совета при Уполномоченном, посвященное перспективам развития института Уполномоченного. В заседании принял участие президент Санкт-Петербургского гуманитарного и политологического центра «Стратегия» (далее – центр «Стратегия»), член экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации А.Ю. Сунгуров.

Особый интерес центра «Стратегия» вызывает развитие государственных правозащитных институтов на Северном Кавказе, в частности, института уполномоченного по правам человека. Представители некоммерческих организаций, ведущих деятельность на территории Республики Дагестан, приняли участие в исследовании Центра об информационном рейтинге Уполномоченного в СМИ, его правозащитной и законотворческой деятельности. В целом, эксперты сошлись во мнениях – необходимы добровольные помощники Уполномоченного в муниципалитетах и более широкое использование ресурсов студенчества и СМИ.

В июне 2011 года была сформирована Общественная палата Республики Дагестан (далее – Общественная палата) третьего созыва. С учетом необходимости укрепления взаимодействия в октябре 2011 года было обновлено Соглашение о сотрудничестве между Общественной палатой и Уполномоченным по взаимодействию в защите прав и свобод человека и

гражданина. Стороны договорились о совместном участии в совершенствовании законодательства Республики Дагестан, подготовке предложений и рекомендаций органам государственной власти Республики Дагестан по проектам нормативных актов Республики Дагестан в указанной сфере. От уровня такого взаимодействия в определенной мере зависят эффективность правозащитной деятельности и формирование гражданского общества в нашей республике.

В рамках сотрудничества предполагается провести мероприятие по обсуждению ежегодного доклада Уполномоченного, в ходе которого члены Общественной палаты, представители различных общественных организаций выскажут мнение по наиболее значимым проблемам соблюдения прав и свобод человека и гражданина на территории Республики Дагестан и выработают предложения по совершенствованию механизмов эффективного мониторинга соблюдения прав человека, а также внесению соответствующих изменений в законодательство.

Немаловажную роль в деятельности Уполномоченного играет межрегиональное и международное сотрудничество. Сотрудничество уполномоченных в субъектах Российской Федерации проходит в следующих направлениях:

- обмен информационными материалами;
- участие в заседаниях, круглых столах, семинарах, научно-практических конференциях.

Определенное значение в развитии межрегионального сотрудничества имеет Координационный совет уполномоченных по правам человека в Российской Федерации (далее – Координационный совет). Деятельность Координационного совета направлена на совершенствование механизмов защиты прав и свобод человека, становление и развитие института уполномоченных по правам человека в Российской Федерации, способствование укреплению его авторитета с учетом предъявляемых этических требований.

В мае 2011 года в г. Москве, в ходе очередного заседания Координационного совета под председательством Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, на котором обсуждались ход и промежуточные итоги преобразований в Вооруженных Силах Российской Федерации (далее – ВС РФ), Уполномоченный обратил особое внимание на проблему сокращения призыва на срочную военную службу в республиках Северного Кавказа, в частности в Республике Дагестан.

В декабре 2011 года в заседании Координационного совета принял участие Председатель Следственного комитета Российской Федерации А.И. Бастрыкин. Главной задачей Следственного комитета Российской Федерации и его структурных подразделений в регионах является оперативное и качественное расследование преступлений.

В ходе заседания обсуждались вызывающие нарекания граждан основные нарушения, допускаемые в ходе предварительного следствия. Стороны пришли к выводу, что для разрешения обозначенных на

Координационном совете проблем необходимо не только повышение эффективности процессуального контроля за деятельностью структурных подразделений Следственного комитета Российской Федерации, но и их открытости обществу.

В целях укрепления гарантий прав и законных интересов лиц в сфере предварительного расследования между Уполномоченным и СУ СК РФ по РД заключено Соглашение о сотрудничестве и взаимодействии (далее – Соглашение).

В рамках данного Соглашения предусмотрено взаимное информирование сторон соответственно о жалобах и заявлениях граждан, касающихся вопросов защиты их прав и интересов в ходе доследственной проверки материалов и предварительного следствия по уголовным делам, результатах рассмотрения таких жалоб и заявлений, проведение рабочих встреч по вопросам, представляющим взаимный интерес.

Весомую поддержку институт уполномоченного по правам человека в субъектах Северо-Кавказского федерального округа получил в лице Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации - полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Кавказском федеральном округе А.Г. Хлопонина.

10 ноября 2011 года в г. Ессентуки состоялась встреча А.Г. Хлопонина с уполномоченными в субъектах Северо-Кавказского федерального округа, темой обсуждения которой стало взаимодействие омбудсменов с органами государственной власти, судебными и правоохранительными структурами.

Уполномоченный проинформировал участников встречи о формах своего взаимодействия с органами власти республики и прокуратурой Республики Дагестан. По итогам встречи А.Г. Хлопониным был одобрен подобный опыт эффективного взаимодействия.

Кроме того, Генеральной прокуратурой Российской Федерации, по результатам данной встречи, прокурорам субъектов Северо-Кавказского федерального округа было разослано письмо с предложением использовать опыт совместной деятельности Уполномоченного и прокуратуры Республики Дагестан как один из инструментов для защиты и восстановления нарушенных прав и свобод граждан.

В ходе заседаний Круглого стола уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации обсуждаются актуальные вопросы в правозащитной сфере. Очередное заседание прошло в ноябре 2011 года в г. Самаре и было посвящено соотношению судебных и несудебных органов власти в защите и восстановлении нарушенных прав граждан. В нем принял участие Уполномоченный, который в своем выступлении отметил ряд проблем, связанных с нарушением прав человека в регионе, а именно: чаще всего в обращениях, поступающих к нему, граждане жалуются на нарушения социально-экономических прав граждан, действия (бездействие) отдельных сотрудников правоохранительных органов.

В июне 2011 года в г. Баку Уполномоченный принял участие в IX Международной конференции омбудсменов на тему: «Культурные права

национальных меньшинств и мигрантов: правовые аспекты и имплементация».

В июле 2011 года в Германии проходил XI дискуссионный форум «Петербургский диалог» при участии Президента Российской Федерации Д.А. Медведева и федерального канцлера Германии А. Меркель.

В ходе форума состоялись заседания восьми рабочих групп. Уполномоченный вошёл в состав рабочей группы «Гражданское общество», которая будет продолжать действовать и в период между заседаниями форума. Тема заседания рабочей группы была обозначена как «Развитие общественных институтов - «План Маршалла» для гражданского общества?». В своем докладе на заседании рабочей группы Уполномоченный проинформировал присутствующих о состоянии федерального законодательства, регламентирующего деятельность некоммерческих организаций, и практике его применения.

В октябре 2011 года в качестве члена Европейского института омбудсменов Уполномоченный выступил на заседании круглого стола, состоявшегося в Национальной школе управления в г. Страсбурге (Франция) и приуроченного к Международному Дню ликвидации бедности и 50-летию Европейской Социальной Хартии (далее – Хартия). Доклад был посвящен имплементации Российской Федерацией требований Хартии, которые определяют минимальный уровень социальных гарантий. К сожалению, Россия не ратифицировала ряд пунктов Хартии, которые позволили бы создать дополнительные механизмы защиты социальных и экономических прав граждан, а также послужили бы ориентиром для дальнейшего проведения реформ в социальной и экономической сфере.

Наиболее серьезные расхождения российского законодательства и правоприменительной практики с международными стандартами касаются таких прав, как право на социальное обеспечение, право на социальную и медицинскую помощь, право работников-мигрантов и их семей на защиту и помощь, право граждан пожилого возраста на социальную защиту, право работников на защиту их требований в случае банкротства работодателя, право работников на защиту своего достоинства во время работы, право малообеспеченных граждан на социальное жилье и другие.

Такие формы взаимодействия позволяют повысить эффективность деятельности Уполномоченного.

В 2012 году для развития перспективных направлений совместной работы Уполномоченного с органами местного самоуправления и общественными объединениями планируется:

создать правовые предпосылки для формирования института общественных представителей Уполномоченного в муниципальных образованиях;

активизировать подготавливаемые с участием Уполномоченного, сотрудников его аппарата и представителей Уполномоченного мероприятия по выездным приёмам и посещениям учреждений (с привлечением общественности и СМИ);

принять меры к широкому вовлечению в деятельность Уполномоченного потенциальных партнёров среди научной общественности, журналистов, лидеров молодёжных организаций.

IV. СОДЕЙСТВИЕ ПРАВОВОМУ ПРОСВЕЩЕНИЮ НАСЕЛЕНИЯ ПО ВОПРОСАМ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Содействие правовому просвещению населения по вопросам прав и свобод человека и гражданина, форм и методов их защиты является одной из основных задач Уполномоченного. Среди основных форм правового просвещения в 2011 году использовались такие, как публикация разъяснительных статей в печатных СМИ, выступления на телевидении, распространение правовой информации в ходе личных приемов населения, выпуск полиграфической продукции по правозащитной тематике, использование возможностей глобальной сети «Интернет», конкурсы работ и тематические мероприятия.

Роль правовых знаний на современном этапе общественного развития существенна. Системное преодоление правового нигилизма способствует тому, что накопленные юридические знания граждане используют на практике, реализуя в полной мере свои права, а при нарушении – защищая их в рамках правового поля.

Построение правового государства и гражданского общества зависит от уровня взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества, координации их усилий в создании условий для повышения уровня правовой культуры и юридической грамотности населения. Эти задачи отражены в Республиканской целевой программе «Повышение правовой культуры населения Республики Дагестан на 2011-2014 годы» (далее – Программа).

Одним из основных направлений Программы является предоставление бесплатной юридической помощи различным категориям населения. Так, в аппарате Уполномоченного проводится ежедневный прием граждан. Кроме того, во время проведения выездных приемов в районах и городах республики граждане на месте получают консультации и разъяснения. Вопросы, требующие дальнейшего изучения, Уполномоченный берет на контроль.

Действенным способом распространения правовых знаний и эффективной мерой по бесплатному консультированию граждан по интересующим юридическим вопросам является организация «горячих» телефонных линий. В целях информирования о мерах государственной поддержки граждан, имеющих детей, в аппарате Уполномоченного функционировала «горячая» телефонная линия «Всё о правах граждан, имеющих детей». С 19 по 28 октября 2011 года специалисты аппарата Уполномоченного подробно информировали граждан о порядке получения

пособия по беременности и родам, единовременных и ежемесячных пособий на детей, средств материнского капитала и т.д.

В период работы «горячей» телефонной линии было зафиксировано 103 звонка из 7 городов и 19 районов Республики Дагестан, а также из Ставропольского края.

Как показал анализ обращений на «горячую» телефонную линию, часть граждан, имеющих детей (32), сталкивается с превышением сроков рассмотрения территориальными органами ОПФР по РД заявлений на распоряжение средствами материнского капитала.

Наибольшее количество обращений (49) связано с недостаточной информированностью граждан, в том числе о размере материнского капитала на текущий год, получателях материнского капитала (например, граждане, у которых родились двое или более детей одновременно), способах и сроках распоряжения его средствами (например, на реконструкцию объекта индивидуального жилищного строительства, учёбу ребенка во внебюджетном учебном учреждении, повседневные нужды).

Также граждан, имеющих детей, волнуют проблемы, связанные с различными видами пособий, родовыми сертификатами и алиментами на несовершеннолетних детей (22 обращения).

Необходимо отметить, что помимо дачи разъяснений и консультаций многие вопросы решались оперативно по мере их поступления на «горячую» телефонную линию. Так, в период работы «горячей» телефонной линии положительно были разрешены вопросы по обращениям о: направлении средств материнского капитала на оплату приобретаемого жилья (3); бесплатном обеспечении продуктами питания детей первых двух лет жизни (2); несвоевременной выплате опекунского пособия на содержание ребенка, переданного на семейную форму устройства (1); задержке выплаты пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет (4).

Тематика поступивших вопросов была разнообразной, тем не менее, все обращения были рассмотрены. В каждом конкретном случае гражданину предоставлялась полная и достоверная информация по волнующей проблеме. При необходимости дополнительные сведения, интересующие граждан, оперативно истребовались из соответствующих министерств и ведомств, органов местного самоуправления.

В системе оказания бесплатной юридической помощи определенную нишу занимает общественная приемная Уполномоченного, действующая на базе юридической клиники юридического факультета Дагестанского государственного университета. Студенты-клиницисты осуществляют устное и письменное консультирование, а также представляют интересы граждан в судах. Общественная приемная Уполномоченного на базе юридической клиники демонстрирует хорошие показатели, востребована населением, что подтверждается постоянно растущим числом посетителей.

Так, за истекший год оказана бесплатная юридическая помощь 323 гражданам, в том числе 50 инвалидам, 133 ветеранам и пенсионерам, 57 безработным гражданам, 9 студентам, 69 работающим гражданам.

Большинство обращений граждан связано с нарушением земельных, жилищных, социальных прав. Интересы 16 заявителей были представлены в районных судах и 5 - в Верховном суде Республики Дагестан. Из них требования 12 удовлетворены полностью, 2 - частично, 4 дела находятся на стадии рассмотрения. 5 заявителям оказано содействие в составлении кассационных и апелляционных жалоб, 109 заявителям подготовлены исковые заявления, 186 гражданам оказана устная консультативная юридическая помощь.

Просветительская деятельность среди детей и подростков осуществляется в ходе проведения в учебных заведениях занятий по правовой тематике, посвященных Дням Конституций Российской Федерации и Республики Дагестан, Дню принятия Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. В частности, ежегодно в начале декабря проводится Неделя правовых знаний. Наряду со специалистами Министерства образования и науки Республики Дагестана, Министерства юстиции Республики Дагестан, студентами-клиницистами юридической клиники Дагестанского государственного университета сотрудники аппарата Уполномоченного приняли участие в проведении уроков права в муниципальных общеобразовательных учреждениях г. Махачкалы. В выступлениях перед учащимися затрагивалась тема прав человека, закрепленных в международных и отечественных правовых документах.

Еще одним направлением содействия правовому просвещению является проведение конкурсов. Так, совместно с Министерством образования и науки Республики Дагестан проведен республиканский конкурс работ среди школьников «Права человека - глазами ребенка». Проведение такого конкурса способствует распространению правовых знаний, формированию навыков исследовательской деятельности у школьников, а также воспитанию молодежи в духе гуманизма, свободы и демократии. Конкурс проходил среди учащихся школ республики в трех возрастных группах учеников 5-7, 8-9 и 10-11 классов. В нём приняло участие более 350 учащихся из 7 городов и 27 районов республики. На финальном этапе конкурса в мае 2011 года республиканская конкурсная комиссия определила 18 лучших работ школьников, вышедших в финал. По итогам конкурса победителям в каждой возрастной группе были вручены дипломы I, II, III степени и денежные призы.

Уполномоченный в своей деятельности по правовому просвещению населения считает важным направлением использование современных информационных технологий, в частности сети «Интернет». В 2011 году был обновлен официальный сайт Уполномоченного, который состоит из 7 разделов с информацией справочного и нормативного характера. На сайте размещены нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность Уполномоченного, актуальные изменения в законодательстве, образец жалобы для обращения к Уполномоченному, информация для журналистов, в том числе анонсы и пресс-релизы о состоявшихся мероприятиях, правовые консультации и положительные примеры из практики защиты прав граждан,

а также «Интернет»-приемная, посредством которой можно направить обращение Уполномоченному.

Наряду с этим, для проведения работы по правовому просвещению населения Республики Дагестан на страницах газет «Дагестанская правда» и «Дагестанский ракурс» размещаются тематические материалы в рубрике «Уполномоченный по правам человека в Республике Дагестан разъясняет...». Всего в 2011 году было опубликовано 8 разъяснительных статей, темы которых подбираются, исходя из наиболее актуальных вопросов, поднимаемых в обращениях в адрес Уполномоченного. В частности, о возможностях распоряжения средствами материнского капитала на строительство жилья, об изменениях в правилах проведения ЕГЭ, о вопросах включения в квитанции оплаты за электроэнергию мест общего пользования, выплаты компенсации за самостоятельно приобретенное инвалидом техническое средство реабилитации и т.п.

В целях правового просвещения Уполномоченным выпускаются буклеты и брошюры о правах различных категорий населения. В 2011 году были подготовлены сборник «Защита гражданских прав» и памятки: иностранному гражданину или лицу без гражданства, прибывшему в Российскую Федерацию; иностранному гражданину или лицу без гражданства, прибывшему в Российскую Федерацию для осуществления трудовой деятельности; подозреваемым и обвиняемым.

В целом, в деятельности по правовому просвещению Уполномоченным учитываются возрастные категории и интересы граждан, а соответственно, различны подходы в работе. Люди пожилого и среднего возраста предпочитают подробную информацию в прессе и на телевидении, молодежь ориентирована на поиск информации в глобальной сети «Интернет», правосознание школьников формируется в творческом самовыражении.

Сложившаяся система правового просвещения населения Республики Дагестан, несмотря на определенные достижения, требует на практике расширения круга аудитории, получающей информацию о правах и способах их защиты. Как показал анализ обращений на «горячую» телефонную линию Уполномоченного, граждане, проживающие в сельской местности, недостаточно осведомлены о своих социальных правах.

Кроме того, наработанный в этой сфере опыт позволяет готовить и адресовать информацию отдельным группам населения, в том числе инвалидам, пенсионерам, детям-сиротам, лицам, находящимся в местах лишения свободы и т.п.

Вместе с поиском новых форм повышения уровня правовой культуры нужно развивать налаженное сотрудничество в рамках правового просвещения со СМИ, а также научным и студенческим сообществами.

Для развития и совершенствования методов правового просвещения населения представляется целесообразным в 2012 году республиканским органам исполнительной власти, реализующим государственную социальную политику, органам местного самоуправления:

обратить особое внимание на повышение правовой грамотности населения, особенно граждан из социально незащищенных категорий, а также проживающего в сельской местности;

наладить оперативную и действенную «обратную связь» с социально ориентированными некоммерческими организациями для информирования по юридическим вопросам различных возрастных и социальных категорий населения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Содействуя гражданам в восстановлении нарушенных прав, Уполномоченный осуществляет свою деятельность в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, их соблюдения и уважения органами государственной власти и органами местного самоуправления Республики Дагестан, их должностными лицами.

В современных условиях обеспечение прав и свобод граждан заключается прежде всего в проведении экономических и политических преобразований, направленных на создание гарантий социальной защищенности граждан. Несмотря на достигнутые в последние годы позитивные сдвиги в экономике, уровень жизни многих дагестанцев все еще недостаточен, что неблагоприятно отражается на реализации их прав и свобод. Уполномоченный считает необходимым обратить особое внимание республиканских и муниципальных властей, в первую очередь, на поддержку и улучшение положения малообеспеченных граждан: инвалидов, пенсионеров, многодетных матерей и других категорий.

Формирование гражданского общества невозможно без активной позиции граждан в отстаивании своих прав и законных интересов. Одной из основных причин нарушений прав граждан является правовая неграмотность населения, в связи с чем особое внимание в деятельности Уполномоченного будет уделено содействию развитию системы правового просвещения и образования граждан, обеспечивающей доступность бесплатной правовой помощи для различных социальных слоев населения республики.

Гражданское общество может и должно развиваться в условиях предельной открытости, доступности и публичности государственной власти. Уполномоченный полагает, что одним из главных принципов деятельности всех властных структур является готовность к конструктивному сотрудничеству со всеми институтами гражданского общества.

Гражданское общество становится более активным. Право на свободу мирных собраний является одним из способов выражения общественного мнения. При этом власти должны адекватно реагировать на общественно значимые проблемы, а главное – принимать меры к их разрешению. Вместе с тем, недопустимо злоупотребление свободой на проведение публичного

мероприятия: использование ее для выдвижения антиконституционных лозунгов, провоцирования общественных беспорядков и иного посягательства на права и интересы граждан.

Публичное освещение в докладе конкретных дел, связанных с нарушением прав граждан, является основанием для реагирования со стороны государственных, правоохранительных и судебных органов.

Направленные в государственные структуры предложения, рекомендации Уполномоченного должны своевременно рассматриваться для принятия необходимых мер.

Уполномоченный по правам человека
в Республике Дагестан
У. Омарова

«___» февраля 2012 года